



Externes Ergebnisprotokoll

der 98. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder



Vorsitz:

Frau Senatorin Anja Stahmann

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

Frau Senatorin Kristina Vogt

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

Inhaltsverzeichnis

TOP	Thema	Seite
	Anwesenheitsliste	12
TOP 1	Genehmigung der Tagesordnung	19
TOP 2	Genehmigung des Protokolls der 97. ASMK am 26. November 2020 per Videokonferenz	36
TOP 3	Zur gemeinsamen Beschlussfassung zusammengefasste Beschlussvor-schläge der ACK (Grüne Liste)	37
TOP 5	Die soziale Dimension der Pandemie	
5.1	Soziale Dimension der Pandemie: Vereinsamung und Isolation bekämpfen Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 4.1 der ACK	41
5.2	Soziale Dimension der Pandemie: Lernen aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie, für den Schutz und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und Gemeinschaft von Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf in Einrichtungen und unterstützenden Wohnformen Antragstellung: <u>Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz</u> TOPe 4.2 und 4.4 der ACK	43

TOP	Thema	Seite
5.3	<p>Stärkung der häuslichen Pflegesituation</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, <u>Bremen</u>, Niedersachsen, Thüringen</p> <p>TOP 4.3 der ACK</p>	45
5.4	<p>Ausbau der Betreuungskräfte nach § 43 b SGB XI</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 4.5 der ACK</p>	46
5.5	<p>Potenzziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern</p> <p>TOP 4.6 der ACK <u>Grüne Liste</u></p>	47
5.6	<p>Pandemiefolgen und -chancen für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u>,</p> <p>TOPe 4.7 und 4.8 der ACK</p>	69
5.7	<p>Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen</p> <p>Antragstellung: <u>Hamburg</u>, Thüringen</p> <p>TOP 4.9 der ACK <u>Grüne Liste</u></p>	70
5.8	<p>Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung statt Minijobs als Weg aus der Krise</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Bremen</u>,</p> <p>TOP 4.10 der ACK</p>	71
5.9 a	<p>Perspektiven nach der COVID-19 Pandemie – Selbstständige stärken und die notwendigen Rahmenbedingungen für eine zukunfts- und krisenfeste soziale Absicherung sicherstellen</p> <p>Antragstellung: Berlin, Brandenburg, <u>Hamburg</u>, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOPe 4.11 – 4.14 der ACK</p>	72

TOP	Thema	Seite
5.9 b	Absicherung für Soloselbstständige; hier: Erleichterter Zugang zur Arbeitslosenversicherung Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 4.13 der ACK	74
5.10	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Jugendliche am Übergang Schule/Beruf Antragstellung: <u>Rheinland-Pfalz</u> TOP 4.15 der ACK Grüne Liste	75
5.11	Beitragsfreiheit für ärztliche Tätigkeiten in Impfzentren – Verlängerung des § 130 SGB IV Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, <u>Hessen</u> , Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein TOP 4.17 der ACK	76
5.12	Folgerungen aus der Corona-Pandemie für die Transformation der Arbeitswelt Antragstellung: Bremen, <u>Rheinland-Pfalz</u> , Saarland TOP 4.18 der ACK	77
TOP 6	Sozialrecht, Sozialversicherung, Pflege, Rehabilitation und Inklusion, Opfersversorgung	
6.1	Verbraucherschutz in der ambulanten Pflege stärken – Transparenz der Verträge erhöhen Antragstellung: <u>Bremen</u> , Rheinland-Pfalz, TOP 5.1 der ACK	78
6.2	Stärkung der Pflegeberufsausbildung durch Neufassung des Wertschöpfungsanteils Antragstellung: Hamburg, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u> TOP 5.2 der ACK	82

TOP	Thema	Seite
6.3	<p>Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Bremen</u>, <u>Hamburg</u>, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, SachsenAnhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.3 der ACK Grüne Liste</p>	83
6.4	<p>Entwicklung von Datenübertragungsstandards für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial- und Familienbereich</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u>, <u>Hamburg</u>, <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.4 der ACK Grüne Liste</p>	209
6.5	<p>Verzicht auf Eigenanteil in Integrationskursen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, <u>Hamburg</u>, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thü-ringen</p> <p>TOP 5.5 der ACK</p>	211
6.6	<p>Soziale Innovation stärken</p> <p>Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, <u>Sachsen-Anhalt</u></p> <p>TOP 5.8 der ACK Grüne Liste</p>	212
6.7	<p>Sprachsensible Gestaltung von Prüfungsaufgaben in der dualen Berufsausbildung</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 5.9 der ACK Grüne Liste</p>	213
6.8	<p>Unfallversicherungsschutz für Frühstudierende</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.10 der ACK Grüne Liste</p>	214
6.9	<p>Unfallversicherungsschutz für Jugendliche in Maßnahmen nach § 13 SGB VIII</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.11 der ACK Grüne Liste</p>	215

TOP	Thema	Seite
6.10	<p>Finanzierung des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege</p> <p>Antragstellung: <u>Bayern</u></p> <p>TOP 5.12 der ACK</p>	216
6.11	<p>Praxisanleitung nach PflBG</p> <p>Antragstellung: <u>Bayern</u></p> <p>TOP 5.13 der ACK Grüne Liste</p>	217
6.12	<p>Sicherung und Stärkung der länderrechtlichen Assistenzausbildung für die Pflege durch notwendige Änderungen im KHG und PflBG</p> <p>Antragstellung: <u>Brandenburg</u></p> <p>TOP 5.14 der ACK</p>	218
6.13	<p>Berücksichtigung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u></p> <p>TOP 5.15 der ACK Grüne Liste</p>	219
6.14	<p>Notwendige Änderungen bei den Leistungen der Pflegekasse insbesondere in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe – Benachteiligung dieser pflegebedürftigen Personen beenden</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u>, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.16 der ACK Grüne Liste</p>	220
6.15	<p>Verfassungskonforme Neuformulierung des § 1a Asylbewerberleistungsgesetz (Anspruchseinschränkung)</p> <p>Antragstellung: Berlin, Brandenburg, <u>Bremen</u>, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.17 der ACK</p>	221

TOP	Thema	Seite
6.16	<p>Einheitliche Regelung zur Erstellung von Zertifikaten oder Zeugnissen über die im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Berlin</u>, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 5.18 der ACK Grüne Liste</p>	222
6.17	<p>Budget für Arbeit – Verbesserung der Rahmenbedingungen</p> <p>Antragstellung: Bayern, Berlin, Brandenburg, <u>Bremen</u>, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.19 der ACK</p>	223
6.18	<p>Existenzsicherung für die von der Unwetterkatastrophe betroffenen Unternehmen und Beschäftigten</p> <p>Antragstellung: <u>Rheinland-Pfalz</u>, Nordrhein-Westfalen</p>	224
6.19	<p>Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe (Teil 2 des SGB IX) und der Sozialhilfe (SGB XII)</p> <p>Antragstellung: <u>Brandenburg</u>, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u></p>	226
TOP 7	Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz	
7.1	<p>Reform und Weiterentwicklung des SGB II</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, <u>Hamburg</u>, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt</p> <p>TOP 6.1 der ACK</p>	228
7.2	<p>Potentiale im SGB II heben</p> <p>Antragstellung: Hamburg, Saarland, <u>Schleswig-Holstein</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.2 der ACK</p>	230

TOP	Thema	Seite
7.3	<p>Förderung und Unterstützung bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.3 der ACK Grüne Liste</p>	232
7.4	<p>Missbrauch befristeter Arbeitsverträge beenden und sachgrundlose Befristungen von Arbeitsverhältnissen abschaffen</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 6.5 der ACK</p>	235
7.5	<p>Stärkung der tariflichen Strukturen und der Tarifbindung</p> <p>Antragstellung: Berlin, Bremen, <u>Thüringen</u></p> <p>TOP 6.6 der ACK</p>	237
7.6	<p>Wirksamkeit des Entgeltransparenzgesetzes erhöhen</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Hamburg</u>, <u>Hessen</u>, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOP 6.8 der ACK</p>	238
7.7	<p>Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Inanspruchnahme und Kostentragung von Sprachmittlung</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, <u>Schleswig-Holstein</u></p> <p>TOP 6.9 der ACK Grüne Liste</p>	240
7.8	<p>Lücken im Sprachförderungssystem schließen</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, <u>Schleswig-Holstein</u></p> <p>TOP 6.10 der ACK</p>	241
7.9	<p>Initiative Digitale Bildung der Bundesregierung – Nationale Bildungsplattform</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.11 der ACK Grüne Liste</p>	249

TOP	Thema	Seite
7.10	<p>Digitalisierung der Arbeitswelt – Abschaffung von Schriftformerfordernissen</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOP 6.12 der ACK Grüne Liste</p>	243
7.11	<p>Stärkung und Flexibilisierung der Förderung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, <u>Sachsen-Anhalt</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.13 der ACK Grüne Liste</p>	244
7.12	<p>Feststellung und Nutzbarmachung non-formaler und informell erworbener Berufskompetenzen</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.14 der ACK Grüne Liste</p>	246
7.13	<p>Förderung der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland führen</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Brandenburg</u>, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 6.15 der ACK Grüne Liste</p>	247
7.14	<p>Teilhabe und Integrationschancen für zugewanderte Menschen aus Europa verbessern</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.16 der ACK Grüne Liste</p>	248
7.15	<p>Gute Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Hamburg</u>, Rheinland-Pfalz, Thüringen</p> <p>TOP 6.17 der ACK Grüne Liste</p>	249
7.16	<p>Betriebliche Altersversorgung – Anpassung des Haftungsumfangs des Arbeitgebers an die Versicherungsleistung</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u></p> <p>TOP 6.18 der ACK</p>	250

TOP	Thema	Seite
7.17	<p>Flexibilisierung der Probebeschäftigungszeiten für Fachkräfte während der Arbeitsplatzsuche (§ 20 Absatz 1 Satz 4 AufenthG)</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Hamburg</p> <p>TOP 6.19 der ACK</p>	251
7.18	<p>Selbstvornahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Dienstleistungsangebot gemeinsamer Einrichtungen</p> <p>Antragstellung: Bayern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.20 der ACK Grüne Liste</p>	252
7.19	<p>Sichtbarkeit und Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für Eingewanderte steigern</p> <p>Antragstellung: <u>Berlin</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.21 der ACK Grüne Liste</p>	253
7.20	<p>Grenzüberschreitender Datenaustausch im Arbeitsschutz</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.23 der ACK Grüne Liste</p>	255
7.21	<p>Ländervertretungen in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für die Periode 2022-2024</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.24 der ACK Grüne Liste</p>	256
7.22	<p>Neuausrichtung des Deutschen Arbeitsschutzpreises</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u>, Nordrhein-Westfalen</p> <p>TOP 6.25 der ACK</p>	258
7.23	<p>Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.26 der ACK Grüne Liste</p>	259

TOP	Thema	Seite
7.24	<p>Verbesserung der Kooperationsstrukturen im staatlichen Arbeitsschutz – Ständige Fachstelle der Länder für Arbeitsschutz</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u> TOP 6.27 der ACK</p>	260
7.25	<p>Förderung der individuellen, beruflichen Weiterbildung von Personen mit geringem Einkommen weiterhin sicherstellen</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p>	270
7.26	<p>Rechtliche Regelungen für den Deutschen Qualifizierungsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR)</p> <p>Antragstellung: <u>Sachsen</u></p>	271
7.27	<p>Mindestlohn erhöhen</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 6.4 der ACK</p>	273
TOP 8	Europäische Arbeits- und Sozialpolitik	
8.1	<p>Bekenntnis zu den Zielen der Lissabon Strategie: Beendigung der Obdachlosigkeit innerhalb der Europäischen Union bis zum Jahr 2030</p> <p>Antragstellung: <u>Berlin</u> TOP 7.1 der ACK</p>	274
8.2	<p>Europäischer Arbeitsmarkt: Faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger in Gegenwart und Zukunft sichern</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, <u>Sachsen</u> TOP 7.2 der ACK <u>Grüne Liste</u></p>	276
8.3	<p>Wirtschaftsdemokratie stärken</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 7.3 der ACK</p>	279

TOP	Thema	Seite
TOP 9	Verschiedenes	
9.1	Änderung des Leitfadens der ASMK Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 8.2 der ACK	280

**Teilnehmerliste der
98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz
am 01./02. Dezember 2021 als Videokonferenz
(Stand 02.12.2021)**

Baden-Württemberg

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

Herr Amtschef Prof. Dr. Lahl

Herr Dr. Tobias Schneider

Herr Dr. Andreas Weber

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

Herr Ministerialdirektor Michael Kleiner

Frau Lena Schindler

Bayern

Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales

Frau Staatsministerin Carolina Trautner

Herr Markus Zorzi

Frau Susanne Moras

Staatsministerium für Gesundheit und Pflege

Herr Staatsminister Klaus Holetschek

Herr Dr. Bernhard Opolony

Berlin

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Herr Staatssekretär Alexander Fischer

Frau Dr. Catharina Rehse

Frau Margrit Zauner

Herr Stephan Schulz

Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Herr Staatssekretär Martin Matz

Herr Donald Ilte

Mehmet Doğan

Brandenburg

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz

Frau Ministerin Ursula Nonnemacher

Herr Rainer Liesegang

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie

Herr Minister Prof. Dr. Jörg Steinbach

Herr Staatssekretär Hendrik Fischer

Frau Dr. Friederike Haase

Bremen

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

Frau Senatorin Anja Stahmann

Frau Dr. Petra Kodré

Frau Dr. Dorothea Staiger

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

Frau Senatorin Kristina Vogt

Herr Staatsrat Kai Stührenberg

Frau Hildegard Jansen

Herr Detlef Brunßen

Hamburg

Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration

Frau Senatorin Dr. Melanie Leonhard

Frau Ulrike Trebesius

Herr Arne Dornquast

Hessen

Ministerium für Soziales und Integration

Herr Staatsminister Kai Klose

Frau Barbara Tiemann

Herr Axel Cremer

Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport

Frau Ministerin Stefanie Drese

Herr Hartmut Renken

Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit

Herr Minister Reinhard Meyer

Frau Eva-Maria Flick

Niedersachsen

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Frau Ministerin Daniela Behrens

Frau Cornelia Schütte-Geffers

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

Frau Ute Stahlmann

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Herr Minister Karl-Josef Laumann

Herr Stefan Kulozik

Herr Holger Dornemann

Rheinland-Pfalz

Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung

Herr Staatsminister Alexander Schweitzer

Frau Jeannette Mischnick

Herr Roland Schäfer

Saarland

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Frau Ministerin Monika Bachmann

Herr Frederic Becker

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr

Herr Staatssekretär Jürgen Barke

Herr Peter Engstler

Sachsen

Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

Herr Thomas Früh

Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Herr Staatsminister Martin Dulig

Frau Dr. Katrin Ihle

Sachsen-Anhalt

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Frau Staatssekretärin Susi Möbbeck

Herr Robert Richard

Frau Dr. Kristin Körner

Schleswig-Holstein

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

Herr Minister Dr. Heiner Garg

Herr Dr. Michael Hempel

Herr Tim Bergmann

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

Herr Staatssekretär Dr. Thilo Rohlf

Frau Kerstin Ehlers

Thüringen

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Frau Ministerin Heike Werner

Herr Prof. Dr. Michael Behr

Herr Frank Schulze

Gäste

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Frau Staatssekretärin Leonie Gebers
Frau Dr. Annette Tabbara
Frau Vanessa Ahuja
Frau Carolin Brummet

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Frau Staatssekretärin Juliane Seifert
Herr Prof. Dr. Matthias von Schwanenflügel
Frau Carola Eidt

Bundesministerium für Gesundheit

Frau Birgit Naase
Frau Dr. Ann-Kristin Drenkpol

Bundesagentur für Arbeit

Herr Detlef Scheele
Frau Clarissa Matos Bernal

Bundesrat

Frau Dr. Sandra Michel

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 1

Genehmigung der Tagungsordnung

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Tagesordnung wird in der vorliegenden Fassung beschlossen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

Vorläufige Tagesordnung

Stand: 02.12.2021

TOP	Thema	Hinweise
TOP 1	Genehmigung der Tagesordnung	
TOP 2	Genehmigung des Protokolls der 97. ASMK am 26. November 2020 per Videokonferenz	
TOP 3	Zur gemeinsamen Beschlussfassung zusammengefasste Beschlussvor- schläge der ACK (Grüne Liste)	
5.5	Potenziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u> , Bremen, Mecklenburg-Vorpommern TOP 4.6 der ACK Grüne Liste	
5.7	Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen Antragstellung: <u>Hamburg</u> , Thüringen TOP 4.9 der ACK Grüne Liste	
5.10	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Jugendliche am Übergang Schule/Beruf Antragstellung: <u>Rheinland-Pfalz</u> TOP 4.15 der ACK Grüne Liste	

TOP	Thema	Hinweise
6.3	<p>Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Bremen</u>, <u>Hamburg</u>, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.3 der ACK Grüne Liste</p>	
6.4	<p>Entwicklung von Datenübertragungsstandards für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial- und Familienbereich</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u>, <u>Hamburg</u>, <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.4 der ACK Grüne Liste</p>	
6.6	<p>Soziale Innovation stärken</p> <p>Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, <u>Sachsen-Anhalt</u></p> <p>TOP 5.8 der ACK Grüne Liste</p>	
6.7	<p>Sprachsensible Gestaltung von Prüfungsaufgaben in der dualen Berufsausbildung</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 5.9 der ACK Grüne Liste</p>	
6.8	<p>Unfallversicherungsschutz für Frühstudierende</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.10 der ACK Grüne Liste</p>	
6.9	<p>Unfallversicherungsschutz für Jugendliche in Maßnahmen nach § 13 SGB VIII</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 5.11 der ACK Grüne Liste</p>	
6.11	<p>Praxisanleitung nach PflBG</p> <p>Antragstellung: <u>Bayern</u></p> <p>TOP 5.13 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
6.13	<p>Berücksichtigung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u> TOP 5.15 der ACK Grüne Liste</p>	
6.14	<p>Notwendige Änderungen bei den Leistungen der Pflegekasse insbesondere in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe – Benachteiligung dieser pflegebedürftigen Personen beenden</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u>, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen TOP 5.16 der ACK Grüne Liste</p>	
6.16	<p>Einheitliche Regelung zur Erstellung von Zertifikaten oder Zeugnissen über die im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Berlin</u>, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen TOP 5.18 der ACK Grüne Liste</p>	
7.3	<p>Förderung und Unterstützung bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen TOP 6.3 der ACK Grüne Liste</p>	
7.7	<p>Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Inanspruchnahme und Kostentragung von Sprachmittlung</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, <u>Schleswig-Holstein</u> TOP 6.9 der ACK Grüne Liste</p>	
7.9	<p>Initiative Digitale Bildung der Bundesregierung – Nationale Bildungsplattform</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 6.11 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
7.10	<p>Digitalisierung der Arbeitswelt – Abschaffung von Schriftformerfordernissen</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOP 6.12 der ACK Grüne Liste</p>	
7.11	<p>Stärkung und Flexibilisierung der Förderung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, <u>Sachsen</u>, <u>Sachsen-Anhalt</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.13 der ACK Grüne Liste</p>	
7.12	<p>Feststellung und Nutzbarmachung non-formaler und informell erworberer Berufskompetenzen</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, <u>Hamburg</u>, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.14 der ACK Grüne Liste</p>	
7.13	<p>Förderung der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland führen</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Brandenburg</u>, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 6.15 der ACK Grüne Liste</p>	
7.14	<p>Teilhabe und Integrationschancen für zugewanderte Menschen aus Europa verbessern</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.16 der ACK Grüne Liste</p>	
7.15	<p>Gute Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Hamburg</u>, Rheinland-Pfalz, Thüringen</p> <p>TOP 6.17 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
7.18	<p>Selbstvornahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Dienstleistungsangebot gemeinsamer Einrichtungen</p> <p>Antragstellung: Bayern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.20 der ACK Grüne Liste</p>	
7.19	<p>Sichtbarkeit und Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für Eingewanderte steigern</p> <p>Antragstellung: <u>Berlin</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.21 der ACK Grüne Liste</p>	
7.20	<p>Grenzüberschreitender Datenaustausch im Arbeitsschutz</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.23 der ACK Grüne Liste</p>	
7.21	<p>Ländervertretungen in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für die Periode 2022 bis 2024</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.24 der ACK Grüne Liste</p>	
7.23	<p>Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.26 der ACK Grüne Liste</p>	Berichtspflicht zum TOP 6.23 der 96. ASMK
8.2	<p>Europäischer Arbeitsmarkt: Faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger in Gegenwart und Zukunft sichern</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, <u>Sachsen</u></p> <p>TOP 7.2 der ACK Grüne Liste</p>	
TOP 4	Berichte der Bundesministerien und der Bundesagentur für Arbeit	
4.1	Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	

TOP	Thema	Hinweise
4.2	Bericht des Bundesministeriums für Gesundheit	
4.3	Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	
4.4	Bericht der Bundesagentur für Arbeit	
TOP 5	Die soziale Dimension der Pandemie	
5.1	Soziale Dimension der Pandemie: Vereinsamung und Isolation bekämpfen Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 4.1 der ACK	Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.
5.2	Soziale Dimension der Pandemie: Lernen aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie, für den Schutz und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und Gemeinschaft von Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf in Einrichtungen und unterstützenden Wohnformen Antragstellung: <u>Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz</u> TOPe 4.2 und 4.4 der ACK	Zusammenführung der TOPe 4.2 und 4.4 der ACK
5.3	Stärkung der häuslichen Pflegesituation Antragstellung: Brandenburg, <u>Bremen</u> , Niedersachsen, Thüringen TOP 4.3 der ACK	
5.4	Ausbau der Betreuungskräfte nach § 43 b SGB XI Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 4.5 der ACK	
5.5	Potenziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u> , Bremen, Mecklenburg-Vorpommern TOP 4.6 der ACK <u>Grüne Liste</u>	

TOP	Thema	Hinweise
5.6	<p>Pandemiefolgen und -chancen für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u>, TOPe 4.7 und 4.8 der ACK</p>	Zusammenführung der TOPe 4.7 und 4.8 der ACK
5.7	<p>Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen</p> <p>Antragstellung: <u>Hamburg</u>, Thüringen TOP 4.9 der ACK Grüne Liste</p>	
5.8	<p>Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung statt Minijobs als Weg aus der Krise</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Bremen</u>, TOP 4.10 der ACK</p>	Zusammenführung der TOPe 4.10 bis 4.14 der ACK zu zwei Be-schlussvorschlägen
5.9 a	<p>Perspektiven nach der COVID-19 Pandemie – Selbstständige stärken und die notwendigen Rahmenbedingungen für eine zukunfts- und krisenfeste soziale Absicherung sicherstellen</p> <p>Antragstellung: Berlin, Brandenburg, <u>Hamburg</u>, Rheinland-Pfalz TOPe 4.11 – 4.14 der ACK</p>	Zusammenführung der TOPe 4.10 bis 4.14 der ACK zu zwei Be-schlussvorschlägen
5.9 b	<p>Absicherung für Soloselbstständige; hier: Erleichterter Zugang zur Arbeitslosenversicherung</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 4.13 der ACK</p>	
5.10	<p>Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Jugendliche am Übergang Schule/Beruf</p> <p>Antragstellung: <u>Rheinland-Pfalz</u> TOP 4.15 der ACK Grüne Liste</p>	
5.11	<p>Beitragsfreiheit für ärztliche Tätigkeiten in Impfzentren – Verlängerung des § 130 SGB IV</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, <u>Hessen</u>, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein TOP 4.17 der ACK</p>	

TOP	Thema	Hinweise
5.12	Folgerungen aus der Corona-Pandemie für die Transformation der Arbeitswelt Antragstellung: Bremen, <u>Rheinland-Pfalz</u> , Saarland TOP 4.18 der ACK	
TOP 6	Sozialrecht, Sozialversicherung, Pflege, Rehabilitation und Inklusion, Opferversorgung	
6.1	Verbraucherschutz in der ambulanten Pflege stärken – Transparenz der Verträge erhöhen Antragstellung: <u>Bremen</u> , Rheinland-Pfalz, TOP 5.1 der ACK	Bezug: Beschluss 17. VSMK am 07. Mai 2021
6.2	Stärkung der Pflegeberufsausbildung durch Neufassung des Wertschöpfungsanteils Antragstellung: Hamburg, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u> TOP 5.2 der ACK	
6.3	Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Bremen</u> , <u>Hamburg</u> , Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen TOP 5.3 der ACK Grüne Liste	
6.4	Entwicklung von Datenübertragungsstandards für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial- und Familienbereich Antragstellung: <u>Bremen</u> , <u>Hamburg</u> , <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 5.4 der ACK Grüne Liste	
6.5	Verzicht auf Eigenanteil in Integrationskursen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, <u>Hamburg</u> , Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen TOP 5.5 der ACK	

TOP	Thema	Hinweise
6.6	<p>Soziale Innovation stärken</p> <p>Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, <u>Sachsen-Anhalt</u> TOP 5.8 der ACK Grüne Liste</p>	
6.7	<p>Sprachsensible Gestaltung von Prüfungsaufgaben in der dualen Berufsausbildung</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 5.9 der ACK Grüne Liste</p>	
6.8	<p>Unfallversicherungsschutz für Frühstudierende</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 5.10 der ACK Grüne Liste</p>	
6.9	<p>Unfallversicherungsschutz für Jugendliche in Maßnahmen nach § 13 SGB VIII</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 5.11 der ACK Grüne Liste</p>	
6.10	<p>Finanzierung des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege</p> <p>Antragstellung: <u>Bayern</u> TOP 5.12 der ACK</p>	
6.11	<p>Praxisanleitung nach PflBG</p> <p>Antragstellung: <u>Bayern</u> TOP 5.13 der ACK Grüne Liste</p>	
6.12	<p>Sicherung und Stärkung der länderrechtlichen Assistenzausbildung für die Pflege durch notwendige Änderungen im KHG und PflBG</p> <p>Antragstellung: <u>Brandenburg</u> TOP 5.14 der ACK</p>	
6.13	<p>Berücksichtigung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u> TOP 5.15 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
6.14	<p>Notwendige Änderungen bei den Leistungen der Pflegekasse insbesondere in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe – Benachteiligung dieser pflegebedürftigen Personen beenden</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u>, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.16 der ACK Grüne Liste</p>	
6.15	<p>Verfassungskonforme Neuformulierung des § 1a Asylbewerberleistungsgesetz (Anspruchseinschränkung)</p> <p>Antragstellung: Berlin, Brandenburg, <u>Bremen</u>, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.17 der ACK</p>	
6.16	<p>Einheitliche Regelung zur Erstellung von Zertifikaten oder Zeugnissen über die im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, <u>Berlin</u>, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 5.18 der ACK Grüne Liste</p>	
6.17	<p>Budget für Arbeit – Verbesserung der Rahmenbedingungen</p> <p>Antragstellung: Bayern, Berlin, Brandenburg, <u>Bremen</u>, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 5.19 der ACK</p>	
6.18	<p>Existenzsicherung für die von der Unwetterkatastrophe betroffenen Unternehmen und Beschäftigten</p> <p>Antragstellung: <u>Rheinland-Pfalz</u>, Nordrhein-Westfalen</p>	<p>Der Beschlussvorschlag wurde aufgrund der großen politischen und aktuellen Bedeutung zur ASMK eingebracht.</p>
6.19	<p>Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe (Teil 2 des SGB IX) und der Sozialhilfe (SGB XII)</p> <p>Antragstellung: <u>Brandenburg</u>, <u>Mecklenburg-Vorpommern</u></p>	
TOP 7	Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz	

TOP	Thema	Hinweise
7.1	<p>Reform und Weiterentwicklung des SGB II</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, <u>Hamburg</u>, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt</p> <p>TOP 6.1 der ACK</p>	
7.2	<p>Potentiale im SGB II heben</p> <p>Antragstellung: Hamburg, Saarland, <u>Schleswig-Holstein</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.2 der ACK</p>	
7.3	<p>Förderung und Unterstützung bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.3 der ACK Grüne Liste</p>	
7.4	<p>Missbrauch befristeter Arbeitsverträge beenden und sachgrundlose Befristungen von Arbeitsverhältnissen abschaffen</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 6.5 der ACK</p>	<p>Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.</p>
7.5	<p>Stärkung der tariflichen Strukturen und der Tarifbindung</p> <p>Antragstellung: Berlin, Bremen, <u>Thüringen</u></p> <p>TOP 6.6 der ACK</p>	
7.6	<p>Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes erhöhen</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Hamburg</u>, <u>Hessen</u>, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOP 6.8 der ACK</p>	
7.7	<p>Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Inanspruchnahme und Kostentragung von Sprachmittlung</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, <u>Schleswig-Holstein</u></p> <p>TOP 6.9 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
7.8	<p>Lücken im Sprachförderungssystem schließen</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, <u>Schleswig-Holstein</u></p> <p>TOP 6.10 der ACK</p>	
7.9	<p>Initiative Digitale Bildung der Bundesregierung – Nationale Bildungsplattform</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.11 der ACK Grüne Liste</p>	
7.10	<p>Digitalisierung der Arbeitswelt – Abschaffung von Schriftformerfordernissen</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Rheinland-Pfalz</p> <p>TOP 6.12 der ACK Grüne Liste</p>	
7.11	<p>Stärkung und Flexibilisierung der Förderung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung</p> <p>Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, <u>Sachsen-Anhalt</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.13 der ACK Grüne Liste</p>	
7.12	<p>Feststellung und Nutzbarmachung non-formaler und informell erworberer Berufskompetenzen</p> <p>Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, <u>Hamburg</u>, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.14 der ACK Grüne Liste</p>	
7.13	<p>Förderung der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland führen</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Brandenburg</u>, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</p> <p>TOP 6.15 der ACK Grüne Liste</p>	
7.14	<p>Teilhabe und Integrationschancen für zugewanderte Menschen aus Europa verbessern</p> <p>Antragstellung: Berlin, <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.16 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
7.15	<p>Gute Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie</p> <p>Antragstellung: Bremen, <u>Hamburg</u>, Rheinland-Pfalz, Thüringen</p> <p>TOP 6.17 der ACK Grüne Liste</p>	
7.16	<p>Betriebliche Altersversorgung – Anpassung des Haftungsumfangs des Arbeitgebers an die Versicherungsleistung</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u></p> <p>TOP 6.18 der ACK</p>	<p>Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.</p>
7.17	<p>Flexibilisierung der Probebeschäftigungszeiten für Fachkräfte während der Arbeitsplatzsuche (§ 20 Absatz 1 Satz 4 AufenthG)</p> <p>Antragstellung: <u>Baden-Württemberg</u>, Hamburg</p> <p>TOP 6.19 der ACK</p>	
7.18	<p>Selbstvornahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Dienstleistungsangebot gemeinsamer Einrichtungen</p> <p>Antragstellung: Bayern, Niedersachsen, <u>Nordrhein-Westfalen</u>, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen</p> <p>TOP 6.20 der ACK Grüne Liste</p>	
7.19	<p>Sichtbarkeit und Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für Eingewanderte steigern</p> <p>Antragstellung: <u>Berlin</u>, Thüringen</p> <p>TOP 6.21 der ACK Grüne Liste</p>	
7.20	<p>Grenzüberschreitender Datenaustausch im Arbeitsschutz</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p> <p>TOP 6.23 der ACK Grüne Liste</p>	
7.21	<p>Ländervertretenungen in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für die Periode 2022-2024</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.24 der ACK Grüne Liste</p>	

TOP	Thema	Hinweise
7.22	<p>Neuausrichtung des Deutschen Arbeitsschutzpreises</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u>, Nordrhein-Westfalen</p> <p>TOP 6.25 der ACK</p>	Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.
7.23	<p>Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.26 der ACK Grüne Liste</p>	Berichtspflicht zum TOP 6.23 der 96. ASMK
7.24	<p>Verbesserung der Kooperationsstrukturen im staatlichen Arbeitsschutz – Ständige Fachstelle der Länder für Arbeitsschutz</p> <p>Antragstellung: <u>Hessen</u></p> <p>TOP 6.27 der ACK</p>	<p>Berichtspflicht zum TOP 6.19 der 97. ASMK</p> <p>Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.</p>
7.25	<p>Förderung der individuellen, beruflichen Weiterbildung von Personen mit geringem Einkommen weiterhin sicherstellen</p> <p>Antragstellung: <u>Nordrhein-Westfalen</u></p>	Der Beschlussvorschlag wurde aufgrund der großen politischen und aktuellen Bedeutung zur ASMK eingebracht.
7.26	<p>Rechtliche Regelungen für den Deutschen Qualifizierungsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR)</p> <p>Antragstellung: <u>Sachsen</u></p>	Der Beschlussvorschlag wurde aufgrund der großen politischen und aktuellen Bedeutung zur ASMK eingebracht.
7.27	<p>Mindestlohn erhöhen</p> <p>Antragstellung: <u>Bremen</u></p> <p>TOP 6.4 der ACK</p>	Beschlussvorschlag wurde auf der ACK durch Ziffernabstimmung z. T. abgelehnt
TOP 8	Europäische Arbeits- und Sozialpolitik	
8.1	<p>Bekenntnis zu den Zielen der Lissabon Strategie: Beendigung der Obdachlosigkeit innerhalb der Europäischen Union bis zum Jahr 2030</p> <p>Antragstellung: <u>Berlin</u></p> <p>TOP 7.1 der ACK</p>	Beschlussvorschlag wurde auf der ACK zur Überarbeitung zurückgestellt.

TOP	Thema	Hinweise
8.2	Europäischer Arbeitsmarkt: Faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger in Gegenwart und Zukunft sichern Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, <u>Sachsen</u> TOP 7.2 der ACK Grüne Liste	
8.3	Wirtschaftsdemokratie stärken Antragstellung: Bremen, <u>Nordrhein-Westfalen</u> TOP 7.3 der ACK	
TOP 9	Verschiedenes	
9.1	Änderung des Leitfadens der ASMK Antragstellung: <u>Bremen</u> TOP 8.2 der ACK	

Kaminthemen der ASMK	
1	Weiterentwicklung der Pflegeversicherung Berichterstattung: <u>Baden-Württemberg</u>
2	Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen in der Langzeitpflege Berichterstattung: <u>Bayern</u>
3	„3+2 Regelung“ – Ausweitung auch auf staatlich anerkannte Helfer- und Assistenzausbildungen in der Pflege Berichterstattung: <u>Nordrhein-Westfalen</u>
4	Aktuelle Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe (SGB IX) und der Sozialhilfe (SGB XII) Berichterstattung: <u>Brandenburg</u>

5	Digitalisierung / Transformation Berichterstattung: <u>Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz</u>
6	Anerkennung ausländischer Abschlüsse Berichterstattung: <u>Hessen</u>
7	Verbesserung der Kooperation im staatlichen Arbeitsschutz – Ständige Fachstelle der Länder Berichterstattung: <u>Hessen</u>

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 2

**Genehmigung des Protokolls der 97. ASMK am 26.
November 2020 als Videokonferenz**

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Das Ergebnisprotokoll der 97. ASMK am 26. November 2020 als Videokonferenz, welches allen Ländern vorliegt, wird genehmigt.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 3

Grüne Liste

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Zur gemeinsamen Beschlussfassung zusammengefasste Beschlussvorschläge der ACK:

- TOP 5.5** **Potenziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern
- TOP 5.7** **Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen**
Antragstellung: Hamburg, Thüringen
- TOP 5.10** **Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Jugendliche am Übergang Schule/Beruf**
Antragstellung: Rheinland-Pfalz
- TOP 6.3** **Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- TOP 6.4** **Entwicklung von Datenübertragungsstandards für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial- und Familienbereich**
Antragstellung: Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen

- TOP 6.6 Soziale Innovation stärken**
Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt
- TOP 6.7 Sprachsensible Gestaltung von Prüfungsaufgaben in der dualen Berufsausbildung**
Antragstellung: Bremen
- TOP 6.8 Unfallversicherungsschutz für Frühstudierende**
Antragstellung: Nordrhein-Westfalen
- TOP 6.9 Unfallversicherungsschutz für Jugendliche in Maßnahmen nach § 13 SGB VIII**
Antragstellung: Nordrhein-Westfalen
- TOP 6.11 Praxisanleitung nach PfIBG**
Antragstellung: Bayern
- TOP 6.13 Berücksichtigung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern
- TOP 6.14 Notwendige Änderungen bei den Leistungen der Pflegekasse insbesondere in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe - Benachteiligung dieser pflegebedürftigen Personen beenden**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- TOP 6.16 Einheitliche Regelung zur Erstellung von Zertifikaten oder Zeugnissen über die im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten**
Antragstellung: Alle Länder
- TOP 7.3 Förderung und Unterstützung bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

- TOP 7.7 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Inanspruchnahme und Kostentragung von Sprachmittlung**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein
- TOP 7.9 Initiative Digitale Bildung der Bundesregierung – Nationale Bildungsplattform**
Antragstellung: Nordrhein-Westfalen
- TOP 7.10 Digitalisierung der Arbeitswelt – Abschaffung von Schriftformerfordernissen**
Antragstellung: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz
- TOP 7.11 Stärkung und Flexibilisierung der Förderung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung**
Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- TOP 7.12 Feststellung und Nutzbarmachung non-formaler und informell erworberer Berufskompetenzen**
Antragstellung: Alle Länder
- TOP 7.13 Förderung der Qualifizierungen, die zur Anerkennung der beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland führen**
Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- TOP 7.14 Teilhabe und Integrationschancen für zugewanderte Menschen verbessern**
Antragstellung: Berlin, Nordrhein-Westfalen
- TOP 7.15 Gute Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie**
Antragstellung: Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen
- TOP 7.18 Selbstvornahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Dienstleistungsangebot gemeinsamer Einrichtungen**
Antragstellung: Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen

- TOP 7.19 Sichtbarkeit und Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für Ein-gewanderte steigern**
Antragstellung: Berlin, Thüringen
- TOP 7.20 Grenzüberschreitender Datenaustausch im Arbeitsschutz**
Antragstellung: Nordrhein-Westfalen
- TOP 7.21 Ländervertretnungen in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für die Periode 2022 bis 2024**
Antragstellung: Hessen
- TOP 7.23 Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht**
Antragstellung: Hessen
- TOP 8.2 Europäischer Arbeitsmarkt: Faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger in Gegenwart und Zukunft sichern**
Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.1

Soziale Dimension der Pandemie: Vereinsamung und Isolation bekämpfen

Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales begrüßen, dass zur Einsamkeitsbekämpfung auf Bundesebene Modellprojekte mit einem Förderungsvolumen von 5 Millionen Euro initiiert worden sind.
2. Mit Blick auf die Erfahrungen aus dem ersten Pandemiejahr, kommender Pandemie-Lagen, aber auch vor allem angesichts der Bedeutung und der sozialen Folgen des Phänomens Vereinsamung bitten die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales um einen Bestpractice-Ergebnisbericht der 29 Modellregionen des Bundesseniorenministeriums sowie eine erste Auswertung des bundesweiten Malteser-Projekts gegen Einsamkeit im Alter.
3. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Altersarmut, aber auch bei Menschen mit Behinderungen oder in anderen sozial schwierigen Lagen entsteht oftmals durch fehlende Teilhabe eine notgedrungene Entscheidung zum sozialen Rückzug. Befragungsresultate zeigen außerdem, dass junge Erwachsene und alleinlebende Menschen in der Corona-Pandemie besonders unter Einsamkeit leiden. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren betonen deshalb, dass das Ausmaß der Vereinsamung und seine Folgen ausreichend erfasst und im politischen Handeln berücksichtigt werden müsse.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales begrüßen die bundesweiten Projekte, die der Aufarbeitung der Corona-Zeit dienen und am allgemeinen Gesellschaftstrend ansetzen. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales setzen sich ihrerseits zum Ziel, in den Ländern unter Betei-

ligung von Akteuren in der Arbeit mit Menschen in sozial schwierigen Lagen einen Diskussionsprozess zu initiieren, mit welchen Maßnahmen wirksam Isolation und Vereinsamung vermieden werden kann bei gleichzeitiger Sicherstellung des Infektionsschutzes

5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales schlagen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor, unter Beteiligung der Länder eine Diskussion über die Ursachen und Entwicklungstrends von Einsamkeit zu initiieren. In diesem Zusammenhang soll auch eine Debatte mit dem Ziel eines einheitlichen Verständnisses von Einsamkeit geführt werden. Eine Möglichkeit zur Institutionalisierung einer solchen Diskussion ist die Durchführung eines Einsamkeitsgipfels unter Beteiligung der Länder.
6. Perspektivisch ist zu überlegen, wie der Grad der Vereinsamung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erfasst werden kann, welche Strategien und Maßnahmen, vor allem aber Strukturen und Angebote in allen politischen Handlungsfeldern zielführend sind, um die negativen Auswirkungen der Individualisierung und die ungewollten Folgen von Einsamkeit abzumildern. Die Entwicklungen der fortschreitenden Digitalisierung sind mit ihren Vor- und Nachteilen dabei zu berücksichtigen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.2

Soziale Dimension der Pandemie: Lernen aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie, für den Schutz und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und Gemeinschaft von Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf in Einrichtungen und unterstützenden Wohnformen

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, zollen den Leistungen der formell und informell Pflegenden und Betreuenden während der Corona-Pandemie höchsten Respekt und erkennen ihren engagierten Einsatz an. Trotz des hohen Maßes an Verantwortung, das die Pflegenden und Betreuenden übernommen haben und weiterhin übernehmen und trotz der unterschiedlichen Maßnahmen auf staatlicher und einrichtungsindividueller Ebene bleibt festzustellen, dass es zum Eintrag von Infektionen in Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen, in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und in unterstützenden Wohnformen gekommen ist und auch weiterhin kommt.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen und Menschen mit Behinderungen während der Corona-Pandemie und der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen, stark eingeschränkt worden ist. In stationären Einrichtungen der Pflege und in besonderen Wohnformen für Menschen mit Behinderungen wurden Besuchsrechte und die Angebote des gesellschaftlichen Lebens zeitweise deutlich einge-

schränkt. Tagespflegeeinrichtungen wurden vorübergehend geschlossen. Auch die Teilhabe von Menschen, die in ihrer eigenen Häuslichkeit gepflegt und gefördert werden, war beeinträchtigt. Alles dies hatte Vereinsamung und Rückschläge bei der Rehabilitation und Teilhabe zur Folge. Inzwischen werden die einschränkenden Maßnahmen von den zuständigen Behörden zielgerichteter eingesetzt. So wird nur für betroffene Wohnbereiche oder ggf. auch nur für betroffene Bewohnerinnen oder Bewohner Quarantäne angeordnet, sofern die Infektion eingrenzbar ist. Damit wird die Teilhabe für die anderen Wohnbereiche und Bewohnerinnen und Bewohner weiterhin gewährleistet.

3. Die Erfahrungen, die während der Corona-Pandemie gemacht wurden und weiterhin gemacht werden, sollten umfassend ausgewertet und bei der Entwicklung von Hygiene- und Teilhabekonzepten unter Pandemiebedingungen, ggf. unter Beachtung der Besonderheiten ambulanter, teil- und stationärer Angebote, zugrunde gelegt werden. Dabei sollte ein umfassender interdisziplinärer Ansatz verfolgt werden, der sowohl die Zielsetzung des Gesundheitsschutzes als auch die besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen und Pflegebedarf sowie ihr Recht auf Teilhabe in den Blick nimmt. Der interdisziplinäre Austausch sollte zeitnah sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene stattfinden und umfassend erfolgen.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, eine wissenschaftlich begleitete Studie auf den Weg zu bringen, die die Erfahrungen der Corona-Pandemie umfassend auswertet, Erkenntnisse ableitet und diese Ergebnisse sichert. Die Zielsetzung ist, vulnerable Gruppen besser zu schützen, die Einschränkung persönlicher Rechte soweit möglich zu vermeiden und die Auswirkung einschränkender Maßnahmen in künftigen ähnlichen oder vergleichbaren Situationen und, sofern die pandemische Lage zum Abschluss der Studie noch anhalten sollte, in der dann aktuellen Situation zu lindern.
5. Es sollten für alle relevanten Ebenen Leitfäden entwickelt werden, die aufzeigen, wie der Gesundheitsschutz mit der Teilhabe unter Pandemiebedingungen auch für die besonders vulnerablen Gruppen in den unterschiedlichen Lebenslagen wirksam verbunden werden kann.
6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung diesen Prozess umgehend anzustoßen und die Länder und kommunalen Spitzenverbände einzubeziehen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.3

Stärkung der häuslichen Pflegesituation

**Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg,
Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen**

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass pflegende Angehörige während der Corona-Pandemie durch die Verschlechterung der häuslichen Pflegesituation und die nicht ausreichende Vereinbarkeit von Beruf und Pflege psychosozial stark belastet wurden.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, die Ergebnisse der Studie des *Zentrums für Qualität in der Pflege* vom Juni 2020 (Pflegende Angehörige in der COVID-19-Krise – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung¹) zu prüfen und unter Beteiligung der Bundesländer Vorschläge zu entwickeln,
 - a. welche Maßnahmen geeignet sind, die psychosoziale Belastung pflegender Angehöriger in und außerhalb von pandemiebedingten Krisensituationen zu reduzieren,
 - b. wie diese Maßnahmen stärker als Teil der Leistungen für Pflegepersonen in der Pflegeversicherung verankert werden können, um die Pflegebereitschaft von Zu- und Angehörigen dauerhaft zu stärken und
 - c. ob und wie diese Unterstützungsangebote für besonders betroffene Pflegepersonen in akuten Krisen eine verordnungsfähige Maßnahme im Leistungsangebot des SGB V sein können.

¹ <https://www.zqp.de/wp-content/uploads/ZQP-Analyse-AngehörigeCOVID19.pdf>

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.4

Ausbau der Betreuungskräfte nach § 43 b SGB XI

Antragstellung: Bremen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass sich der Einsatz von Betreuungskräften in stationären Pflegeeinrichtungen bewährt hat. Sie ermöglichen den Bewohnerinnen und Bewohnern mehr Zuwendung und mehr Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben. Die zentrale Bedeutung dieser Leistungen wurde durch die pandemiebedingten Besuchsverbote und im weiteren Verlauf noch vorhandenen Besuchsbeschränkungen in den stationären Pflegeeinrichtungen nochmals verdeutlicht.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten die bisherige Ausstattung der Einrichtungen mit Betreuungskräften für überprüfungswürdig.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das BMG darum, ggf. der Refinanzierung von Personal zu (zusätzliche) Betreuung und Aktivierung im Rahmen der weiteren schrittweisen Umsetzung des Personalbemessungsverfahren unter Berücksichtigung einer hohen fachlichen Qualität in den Einrichtungen ein besonderes Augenmerk zu widmen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.5

Potenziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen

Antragstellung: Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern

- Grüne Liste -

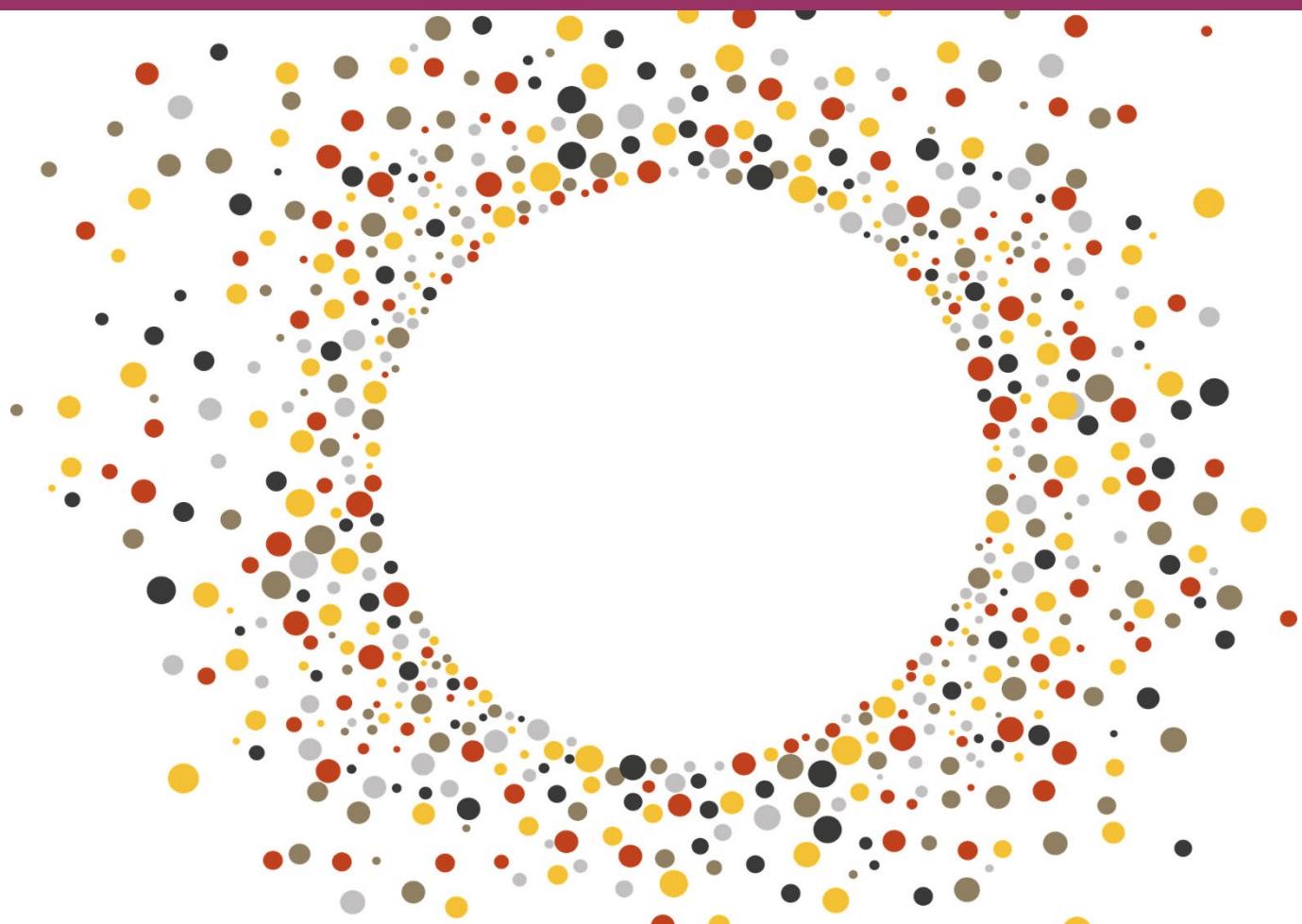
Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den von der im Rahmen der 96. AMSK ins Leben gerufenen länderoffenen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Pflege unter Einbeziehung der für die Pflege zuständigen Bundesministerien erarbeiteten und von der 97. ASMK angeregten Sachstandsbericht mit dem Titel „Potenziale der Digitalisierung für Pandemiesituationen nutzbar machen“ zur Kenntnis (siehe Anlage).
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen in dem Bericht eine umfassende Aufarbeitung des Status quo zu den länder-spezifischen Erfahrungen zum Einsatz digitaler Technologien in der Pflege – auch und insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – und in den erarbeiteten Empfehlungen eine geeignete Grundlage, um weitere zukunftsgerichtete Entwicklungen anzustoßen und die Digitalisierung in der Langzeitpflege unter der besonderen Beachtung von Pandemiesituationen weiter zu befördern.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder betonen erneut die Notwendigkeit einer vollumfänglichen und flächendeckenden Einbindung der Langzeitpflege in die Telematikinfrastruktur im Gesundheitswesen und erkennen die Notwendigkeit an, dass der Bund und die Länder weiter intensiv an der Ausformung strategischer Rahmenkonzepte zur Digitalisierung in der Langzeitpflege arbeiten. Hierzu wird als ein wichtiger Schritt gesehen, dass die Pflegeselbstverwaltung zeitnah die vollständige digitale Leistungsabrechnung in der Langzeitpflege ermöglicht.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten es weiterhin für erforderlich, die länderspezifischen Erfahrungen zum Einsatz digitaler Technologien in der Pflege – auch und insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – durch die Fortführung der im Rahmen der ASMK-Sachstandsberichterstellung etablierten länderoffenen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Landes Baden-Württemberg und der Beteiligung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sowie der für die Digitalisierung in der Pflege zuständigen Bundesministerien zu bündeln und zu strukturieren.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind sich der Herausforderungen und bisherigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Menschen mit Pflegebedarf sowie die sie versorgenden Institutionen und Personen bewusst, erkennen die umfangreichen Leistungen informell und institutionell pflegender Akteure im Umgang mit der Corona-Pandemie an und verweisen auf die weitreichenden zukünftigen Herausforderungen im Bereich der ambulanten und stationären pflegerischen Versorgung.
6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales stellen fest, dass der Einsatz digitaler Technologien in der Pflege – insbesondere unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie und vergleichbarer künftiger Ereignisse – mit zahlreichen Potenzialen zur Förderung der Teilhabe, Selbstbestimmung sowie der Befähigung im souveränen Umgang mit digitalen Technologien pflegebedürftiger Menschen und zugleich mit Chancen zur Verbesserung der pflegerisch-medizinischen Versorgung sowie der Vereinfachung von Prozessen, die im Zusammenhang mit Pflege-, Informations- und Beratungsprozessen stehen, verbunden ist und daher weiter erforscht und entwickelt werden sollte.
7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales regen an, dass die Potenziale der Digitalisierung im Umgang mit Pandemien und vergleichbaren Ereignissen im Rahmen der in der Ziffer 4 benannten länderoffenen Arbeitsgruppe weiter behandelt werden, die die Möglichkeiten des Einsatzes digitaler Technologien in der pflegerischen Versorgung – unter besonderer Berücksichtigung der durch die Corona-Pandemie bedingten Herausforderungen – erörtert und Empfehlungen zu deren Nutzung erarbeitet.

ASMK-Sachstandsbericht der Länder 2021

Länderoffene AG
zur Weiterentwicklung
der Digitalisierung in der Pflege



**Potenziale der Digitalisierung in der Pflege
für Pandemiesituationen
nutzbar machen**

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund	4
1.1	Entwicklungen und Zielsetzungen im Rahmen der ASMK.....	4
1.2	Fortführung der länderoffenen AG zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Pflege	5
2.	Inhaltliche Einführung	5
2.1	Langzeitpflege und Corona-Pandemie: Zwischen Einschränkungen und Schutz sowie neuen Chancen.....	6
2.2	Potenzielle und Voraussetzungen der Digitalisierung in der Langzeitpflege	7
3.	Zielsetzung und Methodik	8
3.1	Zielsetzung und Vorgehen der Berichterstellung	8
3.2	Abfrage	9
3.3	Auswertung und Struktur des Berichts	9
4.	Ergebnisse	10
4.1.	Zentrale Lehren und Herausforderungen aus der Corona-Pandemie.....	10
4.1.1	Lehren	10
4.1.2	Herausforderungen.....	12
4.2	Wirksame Maßnahmen und Technologien.....	15
4.3	Kurzfristige Ziele, Themen und Maßnahmen	17
	Literaturverzeichnis	19

Anlagenverzeichnis

- ASMK-Sachstandsbericht 2020 – „Potenziale der Digitalisierung in der Pflege nutzen“
- Externes Protokoll der ASMK 2020
- Fragenkatalog und Antworten der Länder

1. Hintergrund

1.1 Entwicklungen und Zielsetzungen im Rahmen der ASMK

Auf der 93. ASMK 2016 haben die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigt, dass der digitale Wandel alle Lebensbereiche – also auch das Gesundheitswesen – betrifft. Zukünftig wird die Digitalisierung bei einem sinnvollen sowie bedarfs- und bedürfnisgerechten Einsatz im Sinne und zum Wohle pflegebedürftiger Menschen, pflegender An- und Zugehöriger sowie beruflich Pflegender auch die familiäre und professionelle Pflege älterer Menschen deutlich beeinflussen und dazu beitragen, dass ältere Menschen mit Pflegebedarf vermehrt selbstständig und selbstbestimmt in ihrer eigenen Häuslichkeit verbleiben und somit am Leben in der Gemeinschaft teilhaben können.

Darüber hinaus können durch technische Unterstützung die Belastungen der informell und professionell Pflegenden verringert und Arbeitsprozesse effizienter gestaltet werden. Besonders deutlich wird dies angesichts der andauernden SARS-CoV-2-Pandemie (nachfolgend Corona-Pandemie) und ihren Auswirkungen auf das Leben von Menschen mit Pflegebedarf sowie die sie versorgenden Personen und Systeme. Der hohe Schutz- und Versorgungsbedarf zum Teil mehrfacherkrankter Menschen mit Pflegebedarf sowie die mit dem Schutz dieser Personengruppen vor einer Corona-Infektion zusammenhängenden Kontakt- und Besuchsbeschränkungen verlangten seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie neue Wege der Versorgung und neue Formen, gesellschaftliche Teilhabe und eine möglichst hohe Selbstbestimmung – insbesondere für Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf – trotz der geschilderten Umstände zu ermöglichen.

Die 96. ASMK hat einstimmig beschlossen, sich gemeinsam mit der Gesundheitsministerkonferenz zum Ziel zu setzen, den Nutzen der Potentiale der Digitalisierung für den gesamten Gesundheits- und Pflegebereich beständig zu sichern und zu fördern. Dazu wurde gemäß Beschluss Ziffer 6 (siehe Anlage 1) eine länderoffene Arbeitsgruppe eingerichtet. Die für die Digitalisierung in der Pflege zuständigen Bundesministerien wurden gebeten, an dieser mitzuwirken. Als Ergebnis dieses Prozesses haben die Länder unter Mitwirkung des Bundes einen Sachstandsbericht formuliert, aus dem heraus auch Empfehlungen formuliert wurden.

Der ASMK-Sachstandsbericht 2020 mit dem Titel „Potenziale der Digitalisierung in der Pflege nutzen“ wurde von den Ministerinnen und Ministern, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder zur Kenntnis genommen. Zudem sehen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder in dem Bericht eine umfassende Aufarbeitung des Status quo zu den Aktivitäten der Länder und in den Empfehlungen eine geeignete Grundlage, um weitere zukunftsgerichtete Entwicklungen anzustoßen und die Digitalisierung in der Langzeitpflege weiter zu befördern.

Die 97. ASMK hat einstimmig beschlossen, die länderspezifischen Erfahrungen zum Einsatz digitaler Technologien in der Pflege – auch und insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – durch die Fortführung der im Rahmen der ASMK-Sachstandsberichterstellung etablierten länderoffenen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Landes Baden-Württemberg und der Beteiligung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sowie der für die Digitalisierung in der Pflege zuständigen Bundesministerien zu bündeln und zu strukturieren.

Als Resultat dieser Zielsetzungen und Beschlüsse einigten sich die Länder auf die auf freiwilliger Teilnahme basierende Fortführung ihrer Tätigkeit im Rahmen der „Länderoffenen AG zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Pflege“ unter Einbeziehung der für die Digitalisierung in der Pflege zuständigen Bundesministerien. Die Federführung für dieses Vorhaben obliegt dem Land Baden-Württemberg.

1.2 Fortführung der länderoffenen AG zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Pflege

Im Rahmen der Sitzung der länderoffenen AG zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Pflege am 11. Juni 2021 einigten sich die Länder darauf, in einem durch das Land Baden-Württemberg koordinierten und auf freiwilliger Teilnahme der Länder basierenden Vorgehen, den letztjährigen Sachstandsbericht mit dem Titel „Potenziale der Digitalisierung in der Pflege nutzen“ einer Aktualisierung in Form eines Kurzberichtes zu unterziehen. Das Ziel bestand darin, die Erfahrungen und aktuellen Entwicklungen der Länder in Bezug auf den Einsatz digitaler Technologien und Konzepte im Umgang mit der Corona-Pandemie aufzuzeigen. So sollen die Erfahrungen der Länder im Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege unter den Bedingungen der Corona-Pandemie gebündelt, strukturiert und für die weitere Nutzung aufbereitet werden.

Im Rahmen einer temporären Unterarbeitsgruppe, bestehend aus den Ländern Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen, wurde unter der Federführung des Landes Baden-Württemberg der vorliegende Bericht erarbeitet. Der vorliegende Bericht bildet das Ergebnis der zuvor beschriebenen länderübergreifenden Kooperation und vereint erstmals die zentralen (Lern-)Erfahrungen der Länder, die um Beispiele eines gelungenen Umgangs mit den Pandemiebedingungen unter Nutzung digitaler Technologien im Bereich der Langzeitpflege ergänzt werden. Letztlich bietet der Bericht auch Einsichten in die unterschiedlichen Zielsetzungen und -priorisierungen der Länder zum Einsatz digitaler Technologien im weiteren Umgang mit den Auswirkungen der bestehenden Corona-Pandemie und vergleichbarer pandemischer Ereignisse. Der Bericht beinhaltet zudem Empfehlungen, die sich als Ableitungen aus den Rückmeldungen der Länder verstehen.

2. Inhaltliche Einführung

Die digitale Transformation wirkt sich auf nahezu alle Bereiche unserer Gesellschaft aus. Sie erfordert in vielfältiger Weise Neuorientierungen und Anpassungen in der Gestaltung des gelebten Alltags. In einer Gesellschaft des langen Lebens gilt dies insbesondere für jene Bereiche, die sich der Versorgung und Begleitung auf Pflege und Unterstützung angewiesener Menschen widmen. So stehen Einrichtungen und Dienste der Langzeitpflege seit Längerem vor der Herausforderung sich mit den Anforderungen einer zunehmend digitalen Welt zu arrangieren und qualitativ zu verbessern, institutionelle Prozesse und Routinen anzupassen und neue Technologien sinnvoll, handhabbar, verständlich und ethisch reflektiert in die tägliche Arbeitspraxis zu integrieren.

Der wachsende Einsatz digitaler Technologien in der Langzeitpflege verändert zudem die Art und Weise, wie pflegebezogene Dienstleistungen distribuiert und ausgeführt werden. Telemedizinische und telepflegerische Anwendungen ermöglichen, neben einer effizienteren Durchführung, auch die Ergänzung bestehender Angebote um ortsunabhängige Versorgung und Beratung pflegebedürftiger Menschen sowie pflegender An- und Zugehöriger. Auf diese Weise können entsprechende Technologien zu einer Verbesserung der Versorgungs-

dichte – auch im Sinne einer tatsächlich flächendeckenden Versorgung – und einer höheren Versorgungsqualität beitragen. Daneben versprechen digitale Technologien physische Entlastungen für Pflegende sowie effizientere Formen der Leistungsdokumentation und -abrechnung. Nicht zuletzt wohnt digitalen Technologien, wie bspw. modernen Kommunikationsmedien, das Potenzial zur Erweiterung gesellschaftlicher Teilhabechancen für Menschen mit Pflegebedarf und die sie versorgenden Personen inne (vgl. Kricheldorf, 2020).

Neben diesen Chancen stellt die fortschreitende Digitalisierung zugleich umfassende Ansprüche an die Akteure und Akteurinnen der Langzeitpflege: Tradierte Prozesse und Routinen müssen angepasst und mit dem Technikeinsatz zusammenhängende infrastrukturelle Rahmenbedingungen zum Teil erst neu geschaffen werden. Menschen müssen für den zweckmäßigen und fachlich reflektierten Gebrauch hinreichend geschult werden. Der Einsatz digitaler Technologien in der Langzeitpflege beeinflusst, neben der operativen Praxis auch organisationskulturelle Rahmenbedingungen sowie Interaktionsmuster zwischen Pflegenden, Beratenden und Menschen mit Pflegebedarf. Daher ist es auch erforderlich, dass die Entwicklung und (Neu-)Konfiguration sozio-technischer Systeme in eine interdisziplinäre und kritische Reflexion möglicher ethischer, rechtlicher und sozialer Implikationen eingebettet sind (vgl. Lindemann, Fritz-Hoffmann, Matsuzaki & Barth, 2020).

Die angesprochenen Entwicklungen erfordern überdies die Vermittlung und den Erwerb entsprechender Nutzungskompetenzen. Diese Aspekte können als Voraussetzungen für einen fachlich und ethisch reflektierten Technikeinsatz sowie die Förderung der Akzeptanz digitaler Technologien in der Langzeitpflege verstanden werden. Diese Erforderlichkeit betrifft zugleich Leitungspersonen, Beschäftigte in Pflege- und Betreuungsberufen sowie Lehrende und Lernende in der Langzeitpflege inklusive daran anschließender Bereiche und nicht zuletzt die Befähigung von Menschen mit Pflegebedarf sowie ihren Angehörigen und Sorgenden im Umgang mit neuen digitalen Technologien. Erkenntnisse der differenziellen Alter(n)sforschung weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch ältere (pflegebedürftige) Menschen ein hohes Interesse am Umgang mit digitalen Technologien haben (vgl. BMFSFJ, 2020).

2.1 Langzeitpflege und Corona-Pandemie: Zwischen Einschränkungen und Schutz sowie neuen Chancen

Die Corona-Pandemie stellt den Bereich der Langzeitpflege vor hohe Herausforderungen und verlangt vielfach nach neuen, zum Teil digital gestützten Wegen der Versorgung, Beratung und Begleitung pflegebedürftiger Menschen und Pflegender. Der Schutz, insbesondere vulnerabler Gruppen, vor einer möglichen Infektion – nicht nur mit dem Corona-Virus – und die Aufrechterhaltung einer suffizienten Versorgung waren und sind dabei die zentralen Aufgaben. Die pandemiebedingten Präventions- und Schutzmaßnahmen führten für diese Menschen zu weitreichenden Einschränkungen des Lebens- und Versorgungsalltags. Daher bildeten die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe, sozialer Kontakte und einer selbstbestimmten Lebensweise für Menschen mit Pflegebedarf zentrale Aspekte öffentlicher und fachlicher Debatten (vgl. Huxhold, Engstler & Klaus, 2020; Schulz-Nieswandt, 2020; Seifert, Cotten & Xie, 2020).

Die Corona-Pandemie lenkt den Blick aber auch auf bereits vor deren Ausbruch bestehende Probleme in der Langzeitpflege: So stellen Hower, Pförtner und Pfaff (vgl. 2020, S. 37) fest, „dass sich das pflegerische Versorgungssystem in Deutschland bereits vor Ausbruch der Pandemie an der Belastungsgrenze befand“ und das Pandemiegeschehen zu einem zusätzlichen Anstieg entsprechender Belastungen und Herausforderungen in

diesem Bereich geführt hat. Diese Entwicklungen wirken sich zudem unter anderem auf die Gesundheit der Beschäftigten aus (vgl. Pförtner, Hower & Pfaff, 2021). Zu nennen ist hier vor allem der manifeste Mangel an qualifiziertem Personal in der Langzeitpflege und eine damit einhergehende dauerhafte Überlastung von Pflegekräften. Einen Zustand den die Autoren und Autorinnen, in Anlehnung an ihre Befragungsergebnisse, als Fortführung des „normalen Wahnsinns“ beschreiben (vgl. Hower, Pförtnert und Pfaff, 2020).

Aber auch in der häuslichen Versorgung werden bereits bestehende Problemlagen durch die Pandemiesituation verschärft (vgl. Eggert, Teubner, Budnik, Gellert & Kuhlmeij, 2020). Die Versorgung und Begleitung pflegebedürftiger Menschen führt besonderes informell Pflegende nicht selten an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit (vgl. Dietzel et al., 2020), was durch die Corona-Pandemie noch verstärkt wird. Eine dauerhafte Überlastung und soziale Isolation können zudem Gewalt und Missbrauch gegenüber schutzbedürftigen und auf Pflege angewiesenen Menschen fördern (vgl. Thoma, Zank & Schacke, 2004). Digital gestützten, dezentralen und ortsunabhängigen Beratungs- und Präventionsmaßnahmen kommt in diesem Zusammenhang daher eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Sicherung menschenwürdiger und demütigungsfreier (vgl. Margalit, 1990) Lebens- und Pflegearrangements zu.

Diese Beispiele bilden natürlich nur einen Teil der zahlreichen Herausforderungen der Corona-Pandemie für den Bereich der Langzeitpflege ab, zeigen aber dennoch, wo durch die Nutzung digitaler Technologien neue Möglichkeitsräume und Chancen zur Verbesserung der Lebens- und Versorgungsbedingungen in der Langzeitpflege geschaffen werden können.

2.2 Potenziale und Voraussetzungen der Digitalisierung in der Langzeitpflege

Die Potenziale der Digitalisierung werden öffentlich breit diskutiert. Der letzjährige ASMK-Sachstandsbericht „Potenziale der Digitalisierung in Pflege nutzen“ ist zudem ein Beleg für die politische Aufmerksamkeit gegenüber dieser Thematik. In den Debatten um die Digitalisierung im Pflege- und insgesamt im Gesundheitsbereich zeigt sich, dass die fortschreitende Digitalisierung ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung, der Entlastung Pflegender und der Unterstützung von Menschen mit Pflegebedarf bereithält: So können digitale Kommunikationsanwendungen dazu beitragen, soziale Kontakte auch unter Pandemiesituationen zu sichern und die sozialräumliche Öffnung von Einrichtungen sowie die Überwindung institutioneller Grenzen zu befördern. Ein Begriff, der in diesem Zusammenhang immer mehr an Bedeutung gewinnt ist jener der *Digitalen Resilienz*. Gemeint ist damit die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit von (gesellschaftlichen) Systemen, Institutionen und Organisationen gegenüber unvorhergesehenen Ereignissen – wie sie bspw. in Form eines pandemischen Infektionsgeschehens auftreten können.

Telemedizinische und telepflegerische Lösungen ermöglichen ortungebundene Beratung und Therapien sowie professionelle Unterstützung im Alltag häuslicher Versorgungsarrangements, sodass sie zu einer Entlastung informell Pflegender beitragen. Moderne Kommunikationstechnologien ermöglichen Kontakte über institutionelle Grenzen hinweg und lassen eine Verbesserung der sozialen Einbindung von Menschen mit Pflegebedarf erwarten. Zugleich eignen sich digitale Anwendungen dazu, Sektorengrenzen zu überwinden und maßgeschneiderte sowie schnelle Hilfen im Bereich der häuslichen Versorgung zu realisieren – dies insbesondere, wenn es um den Schutz von vulnerablen Personengruppen vor Gewalt und Missbrauch geht. Diese und weitere

Technologien können so dazu beitragen, ein gutes Leben mit Pflegebedarf in der eigenen häuslichen Umgebung noch länger als bisher sicherzustellen. Hierzu ist es von Bedeutung, die Entwicklung und Nutzung digitaler Technologien in die Lebenswelten der jeweiligen Adressatinnen und Adressaten einzubinden. Die Prozesse der Digitalisierung haben sich in diesem Verständnis stets in den Dienst der Schaffung von Bedingungen guten Lebens für Menschen mit Pflegebedarf und deren An- und Zugehörigen zu stellen (vgl. Klie, Ranft & Szepan, 2021, S. 41).

Im Bereich der professionellen Langzeitpflege sind es vor allem Aspekte der personellen Entlastung, die insbesondere mit Blick auf die zuvor angesprochene Personalknappheit von Bedeutung sind. Daher werden vielfach Fragen der körperlichen sowie administrativen Entlastung professionell Pflegender diskutiert. Die Implementierung entsprechender Technologien, wie digitale Planungs-, Dokumentations- und/oder Abrechnungssysteme oder komplexerer Anwendungen sind dabei an drei wesentliche Voraussetzungen geknüpft: (1) Zum einen betrifft dies den Auf- und Ausbau notwendiger Infrastrukturkomponenten und die Harmonisierung von digitalen Schnittstellen – gerade an den Sektorengrenzen. Letztere sind grundlegend für einen tragfähigen und wirksamen Austausch relevanter Akteurinnen und Akteuren untereinander, wie es bspw. im Fall des Entlassmanagements entscheidend ist. (2) Ergänzend hierzu ist es erforderlich, dass sich Leistungserbringende und -tragende auf gemeinsame und einheitliche Wege des sicheren und transparenten Datenaustausches einigen. Hierzu kann bspw. das durch den Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) umzusetzende „Modellprogramm zur Einbindung der Pflegeeinrichtungen in die Telematikinfrastruktur nach § 125 SGB XI“ einen gewichtigen Beitrag leisten. (3) Daneben besteht ein hoher Bedarf an der Vermittlung digitalisierungsspezifischer Kompetenzen, die für die effektive, effiziente und reflektierte Nutzung digitaler Pflegetechnologien grundlegend sind.

Die benannten Punkte können auch teilweise analog für die ambulante/ häusliche Versorgung inklusive weiterer Wohnformen wie Pflege-WG oder -Wohngruppen angenommen werden.

3. Zielsetzung und Methodik

3.1 Zielsetzung und Vorgehen der Berichterstellung

Das Ziel des vorliegenden Berichtes besteht darin, die länderspezifischen Erfahrungen zum Einsatz digitaler Technologien in der Pflege – auch und insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – zu bündeln und zu strukturieren. Durch die Zusammenfassung dieser Erfahrungen sollen Maßnahmen, die sich als geeignet erwiesen haben, auf die An- und Herausforderungen der Corona-Pandemie im Bereich der Langzeitpflege zu reagieren, für alle Länder und zahlreiche Akteurinnen und Akteuren in diesem Versorgungsreich zugänglich gemacht werden. Aus dem Bericht sollen zudem Empfehlungen abgeleitet werden, die zur gelingenden Verbindung der Herausforderungen, Folgen und Chancen der Corona-Pandemie sowie vergleichbarer Situationen mit sinnvollen Lösungen von Belang sind.

In ihrer gemeinsamen Sitzung vom 11. Juni 2021 einigten sich die Länder darauf, in einem durch das Land Baden-Württemberg koordinierten und auf freiwilliger Teilnahme der Länder basierenden Vorgehen, den letztjährigen Sachstandsbericht mit dem „Potenziale der Digitalisierung in der Pflege nutzen“ einer Aktualisierung in Form eines Kurzberichtes zu unterziehen. Im Rahmen einer temporären Unterarbeitsgruppe, bestehend aus

den Ländern Baden-Württemberg, Berlin und Sachsen, wurde unter der Federführung des Landes Baden-Württemberg dieser Kurzbericht mit dem Titel „Potenziale der Digitalisierung in der Pflege für Pandemiesituationen nutzbar machen“ erarbeitet.

Als Grundlage dieses Berichts diente eine Kurzbefragung, der von der temporären Unterarbeitsgruppe erarbeitet wurde. Schwerpunkte dieser Befragung waren 1) zentrale Lehren und zukünftige Herausforderungen, 2) wirksame Maßnahmen zur Begegnung pandemiebedingter Herausforderungen und schließlich 3) mögliche kurzfristige Ziele, Themen und Maßnahmen im Bereich der Langzeitpflege der Länder.

Die exakten Fragestellungen können der nachfolgend benannten Darstellung sowie der Anlage 3 entnommen werden.

3.2 Abfrage

Die Befragung umfasste drei Fragen, die den Vertreterinnen und Vertretern der länderoffenen AG zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Langzeitpflege und damit allen 16 Bundesländern am 21.07.2021 per Email zugeleitet wurden.

1. *Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Lehren und zukünftigen Herausforderungen, die Sie für den Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege aus der Corona-Pandemie ziehen können?*
2. *Welche Maßnahmen und wirksamen digitalen Technologien haben sich als geeignet erwiesen, um auf die Herausforderungen und Auswirkungen der Corona-Pandemie im Bereich der Langzeitpflege zu reagieren?*
3. *Welche Ziele, Themen und ggf. Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege werden in Ihrem Land kurzfristig anvisiert?*

Die Rücksendung der ausgefüllten Fragebögen wurde für den 13.08.2021 erbeten. Bis zum benannten Stichtag konnten Rückmeldungen aus 15 von 16 Ländern zusammengetragen werden.

3.3 Auswertung und Struktur des Berichts

In die Auswertung wurden alle Rückmeldungen einbezogen. Auf die einzelnen Fragen entfielen je folgende Rückmeldungsanteile:

- Frage 1: 15 von 16
- Frage 2: 15 von 16
- Frage 3: 13 von 16

Die Auswertung der rückgemeldeten Antworten erfolgte im Rahmen einer inhaltlich strukturierten Inhaltsanalyse (vgl. Kuckartz, 2018). In diesem Verfahren wurde das vorliegende Datenmaterial auf gemeinsame inhaltlich-thematische Schwerpunktsetzungen hin untersucht. Die isolierten Schwerpunkte wurden anschließend zu Kategorien zusammengefasst.

Der nachfolgende Abschnitt erläutert die Ergebnisse der Länderabfrage. Daran anschließend werden die Ergebnisse in einem weitergehenden Abschnitt zusammengefasst und diskutiert. Aus dieser Zusammenführung werden Empfehlungen formuliert, die der Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Langzeitpflege – unter besonderer Beachtung der Corona-Pandemie und vergleichbarer künftiger Ereignisse – sinnvoll und bedarfsgerecht befördern sollen.

4. Ergebnisse

4.1. Zentrale Lehren und Herausforderungen aus der Corona-Pandemie

4.1.1 Lehren

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Frage 1 zusammen: „*Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Lehren und zukünftigen Herausforderungen, die Sie für den Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege aus der Corona-Pandemie ziehen können?*“

Langzeitpflege im Fokus

Die Erfahrungen der Länder zeigen, dass der Bereich der Langzeitpflege im Zuge der Corona-Pandemie eine gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit und zudem eine Aufwertung im Sinne seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung erfahren hat. In einigen Ländern (bspw. Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) war die Corona-Pandemie Anlass, um das Thema der Digitalisierung in der Langzeitpflege zu einem politischen Schwerpunktthema zu machen und in entsprechende politische Programme einzubinden. Das Ziel dieser Einbindung besteht in der fokussierten Bearbeitung und Weiterentwicklung des benannten Themenbereichs, in dessen Folge sich eine Form digitaler Resilienz bspw. in Einrichtungen und Diensten der Langzeitpflege entwickeln und entfalten soll. In Hessen wurde hierzu eigens eine Studie in Auftrag gegeben (vgl. Ernst & Young, 2021). Um die gewünschten Entwicklungen gezielt zu unterstützen, wurden in einigen Bundesländern spezielle Fördermaßnahmen umgesetzt oder bereits bestehende explizit beworben, durch die zum einen die Folgen der Corona-Pandemie gemildert und zum anderen neue Perspektiven für den gelingenden Umgang mit vergleichbaren Pandemiesituationen hervorgehen sollen.

Pandemie beschleunigt die digitale Entwicklung in der Langzeitpflege

Die Corona-Pandemie erforderte eine Verlagerung und Erweiterung versorgungsrelevanter Prozesse und Dienstleistungen in den digitalen Raum. So wurden in mehreren Bundesländern spezielle Mittel zur Förderung der Digitalisierung zur Verfügung gestellt, die bspw. im Rahmen von Förderprogrammen eingesetzt wurden. Dies liegt nach der Einschätzung einiger Länder auch an der mit der Pandemie einhergehenden stärkeren öffentlichen Sensibilität gegenüber dem Thema und einer verstärkten politischen Auseinandersetzung mit den Potenzialen der fortschreitenden Digitalisierung in der Langzeitpflege. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen

der Länder, dass die notwendige Einrichtung digitaler Beratungs- und Entlastungsangebote (bspw. Videoberatung) deren Zugänglichkeit für spezifische Personengruppen (bspw. pflegende An- und Zugehörige) erhöhte. Zudem profitierten auch Pflegeeinrichtungen von digitalen Technologien, indem wichtige Entscheidungen durch die Nutzung digitaler Kommunikationsanwendungen zeiteffizient und direkt miteinander abgestimmt sowie umgesetzt werden konnten. In einigen Ländern wird sowohl die angesprochene Konsolidierung angestörter Anpassungen als auch der Ausbau der digitalen Infrastruktur - und damit zusammenhängender telemedizinischer/-pflegerischer sowie dezentraler Beratungs- und Unterstützungsleistungen - als notwendig erachtet. Während der Pandemie wurden weiterhin neue, auch zukünftig sinnvoll nutzbare digitale Technologien implementiert, wie bspw. digitale Besuchssteuerungssysteme.

Empfehlung 1:

Multidimensionale Evaluation getroffener Maßnahmen stärken

Die Vielzahl von angestoßenen Angeboten, Förderprogrammen sowie deren neuimplementierten digitalen Angebotsstrukturen und des initiierten Ausbaus von Infrastrukturen legt im Nachgang der Pandemie die Notwendigkeit einer weiteren Strukturierung multidimensionaler Evaluierungen dieser nahe. Diese betreffen sowohl Wirksamkeit, Effizienz sowie den Grad der Annahme der Angebote. Zweckmäßige Wirksamkeits- und Akzeptanzstudien könnten dies auf institutionellen sowie auf unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung (Kommunen, Kreise, Bundesländer) ausweisen/ermitteln.

Hohe Akzeptanz digitaler Technologien

Die Rückmeldungen der Länder zeigen, dass sich eine weitere Erfahrung in der Feststellung einer ausgeprägten Akzeptanz gegenüber technischen Innovationen und Anwendungen im Bereich der Langzeitpflege findet. Diese lässt sich nach Ansicht einiger Länder unter anderem darin begründen, dass sich digitale Technologien als nachvollziehbar hilfreich in der Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie erwiesen haben. Eine Studie aus Baden-Württemberg (vgl. Elsbernd et al., 2021) bestätigt den zuvor geschilderten Eindruck und betont, dass gerade professionell Pflegende eine durchschnittlich hohe Bereitschaft hinsichtlich der eigenen Auseinandersetzung und Nutzung neuer, digitaler Lösungen im Rahmen ihrer Arbeit aufweisen. Zieht man in Be tracht, dass die empfundene Nützlichkeit und der damit zusammenhängende empfundene Nutzen technischer Unterstützungen im Arbeitsalltag von den jeweils individuellen Technikerfahrungen abhängen (vgl. Mao & Palvia, 2008), kommt der Notwendigkeit einer professionellen und fachlich fundierten Rahmung entsprechender Kompetenzvermittlungsangebote eine prominente Rolle zu. Prinzipiell wird digitalen Technologien aus der Perspektive der Länder so ein hohes Potenzial zur Verbesserung pflegebezogener Lebens- und Versorgungsumstände zugesprochen. Zugleich wird deutlich, dass auch die erhöhte Aufgeschlossenheit älterer (auf Pflege angewiesener) Menschen gegenüber digitalen Möglichkeiten (vgl. Seifert & Ackermann, 2020) eine Lernerfahrung aus dem bisherigen Verlauf der Corona-Pandemie darstellt.

Empfehlung 2:

Förderung digitalspezifischer Kompetenzvermittlung

Die durchschnittlich hohe Akzeptanz digitaler Technologien durch Pflegende sowie Menschen mit Pflegebedarf rückt den Bedarf an der Vermittlung digitalspezifischer Kompetenzen zu deren ge-lingender Nutzung in den Vordergrund. In diesem Zusammenhang kann dem im ASMK-Sach-standbericht 2020 angeregten Auf- und Ausbau der länderspezifischen Kompetenzstellen, wie sie bereits in einigen Ländern existieren, eine besondere Bedeutung in ihrer Funktion als Multiplikator zugesprochen werden, wenn diese auch für die Kompetenzvermittlung zuständig sind. Ggf. sind anderweitige Vermittlungsstrukturen notwendig.

4.1.2 Herausforderungen

Spannungsfeld: Soziale Teilhabe vs. Infektionsschutz

Die pandemiebedingten Präventions- und Schutzmaßnahmen haben zeitweise zu starken Einschränkungen des Betriebs von Pflegeeinrichtungen geführt. Im Zuge exekutierter Besuchs- und Kontaktbeschränkungen kam es insbesondere in Pflegeeinrichtungen zu mitunter massiven Einschränkungen der Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Pflegebedarf. Die Länder stimmen darin überein, dass die Aufrechterhaltung des Be-triebs von Einrichtungen der Langzeitpflege auch und insbesondere unter Pandemiebedingungen eine hohe Priorität besitzt. Damit ist auch der Schutz auf Pflege angewiesener Menschen vor sozialer Isolation und die Sicherung von Teilhabemöglichkeiten angesprochen. Die Erfahrungen zeigen, dass bspw. intelligente Systeme zur Steuerung Besuchender dazu beitragen können, auch kurzfristige Einrichtungsschließungen zu vermeiden. Weiterhin können digitale Kommunikationssysteme sowie telemedizinische-/pflegerische Anwendungen dazu beitragen, dass der Kontakt mit An- und Zugehörigen auch über institutionelle Grenzen hinweg gehalten wird sowie geeignete Hilfen und Interventionen, bspw. in Form (psycho-) therapeutischer Beratung auch ortsunge-bunden in Anspruch genommen werden können. In ähnlicher Weise ließen sich diese Technologien auch in Bezug auf häusliche Pflegearrangements bzw. weiterer Wohnformen anwenden. Wenn diese hohen pflegebe-zogenen Belastungen und soziale Isolationserscheinungen zu Überlastungerscheinungen führen, auch ohne den Druck einer pandemischen Infektionslage, dann befördern länger andauernde Überlastungserfahrungen Pflegender Gewalt und Missbrauch gegenüber Pflegebedürftigen.

Empfehlung 3:

Digitalisierte, sozialräumlich orientierte Kommunikations-, Beratungs-, Unterstützungs- und Entlastungsangebote stärken

Der systematische Ausbau und die Förderung digital basierter Kommunikations-, Beratungs-, Unterstützungs- und Entlastungsangebote bilden gerade in Bezug auf Pandemiesituationen eine Grundvoraussetzung für die Gewährung grundlegender Rechte auf Pflege angewiesener Menschen auf gesellschaftliche Teilhabe, den Schutz höchstpersönlicher Rechte und die Gewährleistung eines guten und demütigungsfreien Lebens. Daher erachten die Länder die Einbindung bestehender Strukturen, den Ausbau und die Förderung als wichtige Aspekte weiterführender Digitalisierungsbemühungen. Insbesondere sollen die Einrichtungen für die (eigenständige) Anschaffung digitaler Endgeräte als Angebote digitaler Kommunikation motiviert werden. Eine entsprechende Stärkung kann bspw. durch die Konzeption und Umsetzung entsprechender Förderprogramme oder auch die bereits zuvor angesprochene Unterstützung durch den Auf- und Ausbau länderspezifischer Kompetenzstellen ermöglicht werden.

Ausbau der digitalen Infrastruktur und Harmonisierung von Schnittstellen

Die Umsetzung digitalisierungsspezifischer Konzepte und die damit zusammenhängenden Potenziale der Digitalisierung in der Langzeitpflege sind – insbesondere unter Pandemiebedingungen – eng an die Verfügbarkeit einer belastbaren und verlässlichen digitalen Infrastruktur (von Internetanbindung bis hin zu Nutzendegeräten) gebunden. Der hierfür notwendige Ausbau sowie die Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturelemente bilden dabei zentrale Herausforderungen, die sich aus den Rückmeldungen der Länder ergeben. In ihren Rückmeldungen berücksichtigen die Länder auch, dass hierfür angemessene Entwicklungs- und Umsetzungszeiträume erforderlich sind. Im Rahmen der Bekämpfung der Corona-Pandemie hängen so auch wichtige Aktivitäten wie bspw. die Kontakt nachverfolgung von der Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturkomponenten und deren Belastbarkeit ab. In diesem Zusammenhang ist, mit Verweis auf den letztjährigen ASMK-Sachstandsbericht, vor allem die vollumfängliche und flächendeckende Einbindung der Langzeitpflege in die Telematikinfrastruktur (TI) zu nennen.

Nach Einschätzung einzelner Länder bedarf es zudem der Evaluierung und Harmonisierung der Vielzahl der in Einrichtungen eingesetzten Software für den Einsatz in der TI. In der Gestaltung und Anpassung von Schnittstellen der genutzten digitalen Infrastruktur besteht ein besonderes Potential für die digitale Resilienz und Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des gesundheitlich-pflegerischen Gesamtsystems. Dies kann jedoch nicht von den Einrichtungen und Diensten allein bewältigt werden, sondern muss vom Gesetzgeber, von den gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegversicherungen, der Kassenärztlichen Bundesvereinigung in gemeinsamer Absprache, auch mit Blick auf die Vergütung digital basierter Leistungserbringung, vorangetrieben und vereinheitlicht werden.

Im Bereich der Pflegeadministration besteht eine wesentliche Herausforderung noch immer in der Realisierung einer vollständig digitalen und damit papierlosen Abrechnung leistungserbringender Akteurinnen und Akteuren

mit den gesetzlichen und privaten Pflegerversicherungen. So sind zahlreiche Einrichtungen und Dienste – auch jene, die bereits über eine umfassende digitale Infrastruktur verfügen – aufgrund mangelnder definierter Verfahrensweisen und einheitlicher Schnittstellen dazu gezwungen, ihre Abrechnungsverfahren weiterhin in Papierform zu erledigen. Dieser Umstand ist insbesondere dahingehend als kritisch zu bewerten, als dass Einrichtungen und Dienste der Langzeitpflege, die bereits an die TI angebunden sind, seit dem 1. März 2021 gemäß § 105 Abs. 3 S. 3 SGB XI einen Rechtsanspruch auf die Umsetzung des ausschließlich elektronischen Verfahrens zur Übermittlung von Abrechnungsunterlagen einschließlich des Leistungsnachweises haben. Spätestens ab dem 1. Januar 2023 hat jede Einrichtung der Langzeitpflege einen Anspruch darauf, Belege und sonstige Abrechnungsunterlagen elektronisch zu übermitteln. Momentan erscheinen die Möglichkeiten zur Umsetzung dieses Anspruchs jedoch fragmentiert. So können im Rahmen der Pflegeversicherung bspw. Sachleistungen papierlos abgerechnet werden, die hierzu analoge Abrechnung von Beratungsbesuchen gemäß § 37 Abs. 3 SGB XI erfordert jedoch weiterhin die Übermittlung von Durchführungs nachweisen und weiteren Unterlagen in Papierform. Dies führt wiederum zu einer administrativen Mehrbelastung in Einrichtungen und Diensten und mildert die möglichen positiven Effekte der Digitalisierung in diesem Bereich deutlich.

Das bereits angesprochene „Modellprogramm zur Einbindung der Pflegeeinrichtungen in die Telematikinfrastruktur nach § 125 SGB XI“ könnte hier einen wichtigen Beitrag leisten. Im bisherigen Zuschnitt des Modellprogramms sind neben Projekttyp A, der Erprobung der sicheren Kommunikation zwischen Leistungserbringern über KIM (auf Basis der SMC-B ORG) sowie Projekttyp B, der Erprobung weiterer Anwendungen der TI, bevorzugt in Kooperationsverbünden, keine weiteren Aktivitäten geplant, die sich explizit auf die Ermöglichung der vollständig digitalen und damit papierfreien Abrechnung richten.

Empfehlung 4:

Vollständig digitale Leistungsabrechnung in der Langzeitpflege ermöglichen

Die Länder erachten daher eine Ergänzung dieses Aspektes innerhalb der zweiten Phase des Modellprogramms für essentiell – gerade mit Blick auf die Realisierung sektorenübergreifender Versorgungsarrangements. Es wird daher empfohlen, die Voraussetzungen für die vollständig digitale Leistungsabrechnung möglichst zeitnah für alle Bereiche und Leistungsformen der Langzeitpflege zu schaffen. In diesem Zusammenhang kommt dem „Modellprogramm zur Einbindung der Pflegeeinrichtungen in die Telematikinfrastruktur nach § 125 SGB XI“ eine besondere Rolle zu, indem es die begleitete Einbindung der Langzeitpflege in die TI mit den jeweiligen Akteur:innen fördert. Die Länder verbinden mit diesem Modellprogramm sowie den gesetzlichen Rahmenbedingungen des § 105 SGB XI, die zeitnahe Umsetzung der vollständig digitale Leistungsabrechnung durch die Pflegeselbstverwaltung.

Erweiterung digitalisierungsspezifischer Kompetenzen

Die effektive und sichere Nutzung sowie die zweckmäßige Bewertung digitaler Technologien im Kontext der Langzeitpflege hängen maßgeblich mit den diesbezüglichen Kompetenzen der Nutzerinnen- und Nutzergruppen zusammen. Dies bedarf auf allen Ebenen und in allen Prozessen einer Weiterentwicklung der Einrichtungen und Dienste. Außerhalb von Einrichtungen und Diensten der Langzeitpflege mit organisational gewährleisteten Weiterbildungsstrukturen manifestiert sich dieser Bedarf ebenfalls für Menschen mit Pflegebedarf sowie deren An- und Zugehörigen in Privathaushalten sowie weiteren Wohnformen. Die Edukation dieser Nutzerinnen- und Nutzergruppen durch passende Angebote zu gewährleisten, stellt eine Herausforderung dar, die sich mit den übrigen Bedarfen informeller Pflege verschränkt. Die Umstände der Corona-Pandemie haben zu einem gestiegenen Interesse älterer Menschen am Erwerb von digitalen und technischen Kompetenzen geführt (vgl. Schramek & Stiel, 2020). Daraus leiten sich sowohl verbesserte Chancen für derartige Vermittlungsangebote wie auch eine Notwendigkeit der Gewährleistung der sozialen Teilhabe und Inklusion der Nutzerinnen- und Nutzergruppe ab. Insgesamt können Digitalisierungsprozesse sowie das notwendige Sachverständnis für deren Nutzung, trotz hoher Akzeptanz, zu Überforderung bei Diensten und Einrichtungen führen, da die Komplexität von digitalen Technologien und Infrastrukturen bisher nicht ausreichend durch punktuelle Weiterbildungsangebote vermittelt werden konnte und kurzfristig wahrscheinlich auch nicht ausreichend vermittelt kann. Die Rückmeldungen der Länder lassen darauf schließen, dass die Einbindung von und die Vermittlung zu digitalen Technologien in der Aus- und Weiterbildung sowohl Überforderung reduzieren als auch die Attraktivität des Pflegeberufs steigern können. Es wird daher empfohlen, in diesem Zusammenhang die Beschäftigten von Pflegeeinrichtungen sowie die pflegebedürftigen Menschen und ihre An- und Zugehörigen im Umgang mit digitalen Technologien zu schulen und bspw. den Umgang mit telemedizinischen und teleflegerischen Anwendungen fest in alltägliche Routinen und Abläufe zu integrieren. Auch hier kann dem in der zweiten Empfehlung angesprochenen Auf- und Ausbau länderspezifischer digitalisierungsbezogener Kompetenzstellen eine hohe Bedeutung für die Vermittlung entsprechender Angebote zukommen.

4.2 Wirksame Maßnahmen und Technologien

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Rückmeldungen der Länder in Bezug auf die Frage 2: „*Welche Maßnahmen und wirksamen digitalen Technologien haben sich als geeignet erwiesen, um auf die Herausforderungen und Auswirkungen der Corona-Pandemie im Bereich der Langzeitpflege zu reagieren?*“

Gelingender Einsatz digitaler Kommunikationsanwendungen

Um neue digitale Kommunikationsanwendungen effizient nutzen zu können, haben sich den Berichten der Länder zufolge (Online-)Schulungsprogramme und Fortbildungen bewährt, die sowohl Pflegefachkräften als auch pflegenden Angehörigen zur Verfügung gestellt wurden. Auch den Menschen mit Pflegebedarf konnten durch (ehrenamtlich) getragene Unterstützungs- und Betreuungsangebote digitale Kompetenzen vermittelt werden und damit die Nutzung digitaler Anwendungen einen positiven Effekt in Bezug auf soziale Teilhabe und Kontakthaltung erzielen.

Förderung gesellschaftlicher Teilhabe

Viele der Länderrückmeldungen rücken digitale Anwendungen wie etwa die Nutzung von Videotelefonie- und Nachrichtendiensten (Messenger) zur Kontakthaltung zwischen Menschen mit Pflegebedarf und ihren An- und

Zugehörigen in den Fokus. Zugleich wird berichtet, dass vielfach auch Beratungs-, Betreuung- und Freizeitangebote im Sinne der digital unterstützten Förderung gesellschaftlicher Teilhabe in Anspruch genommen werden.

Ergänzend ist hierzu zu bemerken, dass neben der angesprochenen Kompensation direkter physischer Kontakte auch weiterhin außerhäusliche Aktivitäten gefördert und in den gelebten Alltag auf Pflege angewiesener Menschen implementiert werden sollten. Dies auch im Angesicht pandemischer Rahmenbedingungen. Huxhold, Engstler und Klaus (vgl. 2020, S. 11) betonen diesbezüglich, dass diese Aktivitäten gleichwertige Bedeutung besitzen, damit Betroffene ihren Glauben an die eigene Autonomie nicht verlieren oder anderweitige Risiken, wie etwa die Entwicklung von Depressionen, ansteigen, die gleichsam zu einer massiven Beeinträchtigung der Lebensqualität führen können.

Empfehlung 5:

Begleitende Evaluationen von Förderprogrammen unter Berücksichtigung von ethischen, rechtlichen und sozialen Implikationen

Die Entwicklung jedweder (digitaler) Technologie und der Einsatz dieser Technologien im Kontext der Langzeitpflege ist stets im Rahmen sozio-technischer Arrangements zu verstehen.

Diese werden durch die sie umgebenden institutionellen bzw. lebensweltlichen Rahmenbedingungen geformt und im Kontext professionellen Handelns interpretiert und an die jeweiligen Adressat:innen gerichtet. Daher empfehlen die Länder, entsprechende Programme zur Förderung digitaler Technologieentwicklungen immer auch an die Bedingung einer begleitenden Evaluation zu binden und mit ausreichendem Spielraum zur Analyse lebensweltlich sowie versorgungspraktisch relevanter Rahmenbedingungen unter der Berücksichtigung von ethischen, rechtlichen und sozialen Implikationen zu verknüpfen.

Einsatz digitaler Kommunikationsanwendungen in der pflegerischen Praxis

Des Weiteren berichten die Länder mehrfach davon, dass digitale Anwendungen insbesondere von Pflegekräften und Leistungserbringenden in der Langzeitpflege sowie von Kostenträgern, Behörden und Beratungseinrichtungen zunehmend akzeptiert und genutzt werden. Dies trifft insbesondere für die Nutzung verschiedener kontaktarmer (Krisen-) Kommunikationsinstrumente zu. Zugleich ermöglicht der Einsatz dieser Kommunikationsinstrumente eine, im Vergleich zur analogen Datenverarbeitung, zunehmend vereinfachte, effiziente, verlässliche und sichere Speicherung, Verarbeitung und einen einfacheren Austausch relevanter Datenbestände im Bereich der Langzeitpflege.

In diesem Zusammenhang sind auch die wachsenden Bedarfe und Anforderungen hinsichtlich einer modernen und unter pandemiebedingten Gesichtspunkten relevanten, kontaktarmen digital unterstützten Administration pflegebezogener Prozesse zu nennen. Die Länder formulieren hierzu, dass sich der Einsatz digitaler Technologien und Anwendungen insbesondere positiv auf die Vereinfachung und die effizientere Gestaltung notwendiger bürokratischer Prozesse (bspw. bei der Dokumentation, Pflegeplanung, Personaleinsatzplanung, Pflege-

und Hilfsmittelbeschaffung und -lagerung) ausgewirkt hätten. Gleichzeitig könne durch effizienten Einsatz wertvolle Zeit gespart werden und nicht zwingend notwendige zwischenmenschliche Kontakte minimiert oder vermieden werden.

Digitale Angebote bieten neues Potenzial für Qualifizierung und Kompetenzerweiterung

Vereinzelt berichten die Länder zudem von ersten positiven Erfahrungen im Bereich pflegebezogener Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen durch den Einsatz digitaler Schulungs- und (Weiter-) Bildungsangebote. In geringem Umfang wurden zudem positive Erfahrungen im Bereich der digitalspezifischen bzw. digital gestützten Edukation von Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf beschrieben, in denen vor allem das Ziel zur Befähigung einer informierten und grundlegend kompetenten Nutzung spezifischer digitaler Anwendungen und Technologien im Fokus stand.

4.3 Kurzfristige Ziele, Themen und Maßnahmen

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Frage 3 zusammen: „*Welche Ziele, Themen und ggf. Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege werden in Ihrem Land kurzfristig anvisiert?*“

Durch die Corona-Pandemie wurden nochmals die bestehenden Defizite im Bereich der Digitalisierung in der Langzeitpflege und die damit einhergehende Notwendigkeit eines stärkeren Ausbaus in den einzelnen Ländern deutlich. Um angemessene Maßnahmen treffen zu können, ist vorab eine Analyse und detaillierte Abbildung der aktuellen Lage erforderlich. Dabei geht es den Ländern vor allem um das frühzeitige Erkennen von aktuellen und regionalen Versorgungsbedarfen, um möglichst zeitnah entsprechende Maßnahmen einleiten zu können. Darüber hinaus geht es um den verstärkten Einsatz und den Ausbau der bisher nutzbringend verwendeten digitalen Technologien, um zur Reduktion von Folgen der Corona-Pandemie beizutragen.

Digitalisierung von Verwaltungsprozessen

Verwaltungsprozesse wie Abrechnungen oder die Abbildung freier Pflegekapazitäten sollen zukünftig elektronisch auf digitalen Plattformen abgebildet werden und so für eine bessere Ressourcennutzung sorgen. Als Ziel sehen viele Länder außerdem verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb und zwischen den einzelnen Einrichtungen durch eine effizientere Vernetzung. Damit verbunden sind Voraussetzungen, die für die Einrichtungen erforderlich sind. Hier verweisen die Länder unter anderem - ergänzend zu der Harmonisierung von Softwarelösungen und TI-Strukturen - auf eine verbesserte Internetanbindung mit entsprechende Netzwerkkapazitäten. Dort, wo noch keine Vorgaben bestehen, ziehen einzelne Länder eine Verankerung der verbindlichen Internetanbindung einer Einrichtung im Ordnungsrecht in Erwägung.

Förderung von Anlaufstellen und Projekten

Als erster Schritt wird von vielen Ländern der Ausbau von Informations- und Beratungsangeboten zum Thema Digitalisierung in der Pflege genannt, um stationäre Einrichtungen für die Potenziale der Digitalisierung zu sensibilisieren. Projekte zur Quartiersentwicklung und Qualifizierungsangebote zur Vermittlung von digitalen Kompetenzen sollen stärker gefördert werden. Eine weitere Möglichkeit stellt die Schaffung von speziellen Plätzen für ein freiwilliges digitales soziales Jahr dar, mit dem Ziel die Bewohnerinnen und Bewohnern und die Beschäftigten in der Pflege zum Einsatz digitaler Technologien zu befähigen.

Finanzielle Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen

Auch die stärkere finanzielle Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen wird von vielen Ländern angestrebt. Eine Richtlinie soll die Potenziale der Digitalisierung nochmals hervorheben und richtet für die Finanzierung von Digitalisierungsmaßnahmen einen Fonds ein (Schleswig-Holstein). Der vermehrte Einsatz von finanziellen Mitteln soll zudem die Umsetzung telemedizinischer/-pflegerischer Projekte und den Erwerb von Soft- und Hardware fördern (Sachsen-Anhalt). Da mit bereits bestehenden digitalen Infrastrukturen gute Erfahrungen erzielt werden konnten, besteht seitens der Länder großes Interesse, diese Strukturen weiter auszubauen und dementsprechend – je nach Erfordernis und finanziellen Möglichkeiten - die Einrichtungen mit der notwendigen Technologie (v. a. Laptops, Tablets, Videokonferenzsysteme usw.) auszustatten.

Einbezug von pflegebedürftigen Menschen, pflegenden An- und Zugehörigen und Auszubildenden

Viele Länder sind außerdem bestrebt, digitale Kompetenzen den professionell Pflegenden/Beschäftigten in der Pflege sowie den pflegebedürftigen Menschen und ihren An- und Zugehörigen zu vermitteln. Dabei sollten zukünftig auch die niedrigschwlligen Unterstützungs- und Entlastungsangebote, Alltagsbegleiter und Nachbarschaftshelfer einbezogen werden. So können die Teilhabemöglichkeiten und die Selbstbestimmung gefördert und die Lebensqualität gesteigert werden. Ziel ist, beispielsweise durch Besuchs- oder Begleitdienste, auch den älteren Menschen Fähigkeiten zur Nutzung von digitalen Technologien zu vermitteln. Außerdem soll auch pflegenden Angehörigen die Versorgung durch die Nutzung technischer Alltagsassistenz erleichtert werden. Zusätzlich streben viele Länder an, die Digitalisierung zum Gegenstand der Ausbildung zu machen. So sollen nicht nur examinierten Fachkräften digitale Kompetenzen vermittelt werden, sondern bereits die Auszubildenden an das Thema Digitalisierung herangeführt werden.

Entlastung der Pflege durch digitale Anwendungen

Durch die bereits genannten Ziele und Maßnahmen erhoffen sich die Länder verbesserte Rahmen- bzw. Arbeitsbedingungen und somit eine Entlastung der Pflegefachkräfte in ihrem Alltag. Mit einer sektorenübergreifenden Versorgung mit Hilfe von z. B. Telemedizin inkl. DiGA (digitale Gesundheitsanwendung) und Telepflege inkl. DiPA (digitale Pflegeanwendung) soll eine nachhaltige, ressourcenorientierte Pflege möglich gemacht werden.

Literaturverzeichnis

- Dietzel, N., Karrer, L., Wolff, F., Kratzer, A., Hess, M., Gräßel, E. & Kolominsky-Rabas, P. (2020). Einflussfaktoren auf die Pflegebelastung der Angehörigen von Menschen mit Demenz: der Bayerische Demenz Survey (BayDem). *Gesundheitswesen*, 82(1), 30-39.
- Eggert, S., Teubner, C., Budnik, A., Gellert, P. & Kuhlmeijer, A. (2020). *Informal caregivers in the COVID-19 Crisis Findings of a nationwide survey in Germany*. <https://www.zqp.de/wp-content/uploads/ZQP-Analysis-COVID19.pdf>
- Ernst & Young (2021). *Erstellung einer Studie zur digitalen Resilienz*. Endbericht.
- Hower, K.I., Pförtner, T.-K., Pfaff, H. (2020). *Pflegerische Versorgung in Zeiten von Corona – Drohender Systemkollaps oder normaler Wahnsinn? Wissenschaftliche Studie zu Herausforderungen und Belastungen aus der Sichtweise von Leitungskräften*. Köln: IMVR.
- Klie, T., Ranft, M. & Szepan, N.-M. (2021). *Strukturreform PFLEGE UND TEILHABE II. Pflegepolitik als Gesellschaftspolitik. Ein Beitrag zum pflegepolitischen Reformdiskurs*. Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA).
- Kricheldorf, C. (2020). Die Rolle von digitalen Technologien zur Unterstützung von Angehörigen pflegebedürftiger älterer Menschen. Expertise zum Achten Altersbericht der Bundesregierung. In: C. Hagen, C. Endter & F. Berner (Hrsg.), *Expertisen zum Achten Altersbericht der Bundesregierung*. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Lindemann, G., Fritz-Hoffmann, C., Matsuzaki, H. & Barth, J. (2020). Zwischen Technikentwicklung und Techniknutzung. Paradoxien und ihre Handhabung in der ELSI-Forschung. In: B. Gransche & A. Manzeschke (Hrsg.), *Das geteilte Ganze. Horizonte Integrierter Forschung für künftige Mensch-Technik-Verhältnisse* (S. 133-151).
- Margalit, A. (1990). *Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Nussbaum, M. C. (1999). *Gerechtigkeit oder das gute Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schramek, R. & Stiel, J. (2020). Förderung von Technik- und Medienkompetenz älterer Menschen aus der Perspektive der Geragogik. Expertise zum Achten Altersbericht der Bundesregierung. In: C. Hagen, C. Endter & F. Berner (Hrsg.), *Expertisen zum Achten Altersbericht der Bundesregierung*. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Schulz-Nieswandt, F. (2020). *Gefahren und Abwege der Sozialpolitik im Zeichen von Corona. Zur affirmativen Rezeption von Corona in Kultur, Geist und Seele der „Altenpolitik“*. Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA). Berlin.

Seifert, A. & Ackermann, T. (2020). *Digitalisierung und Technikeinsatz in Institutionen für Menschen im Alter*. Zürich: Zentrum für Gerontologie.

Seifert, A., Cotten, S. R. & Xie, B. (2020). A Double Burden of Exclusion? Digital and Social Exclusion of Older Adults in Times of COVID-19. *Journals of Gerontology: Series b, Psychological Sciences and Social Sciences*. doi: doi:10.1093/geronb/gbaa098

Thoma, J. Zank, S. & Schacke, C. (2004). Gewalt gegen demenziell Erkrankte in der Familie: Datenerhebung in einem schwer zugänglichen Forschungsgebiet. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 37, 349–350. <https://doi.org/10.1007/s00391-004-0256-8>

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.6

Pandemiefolgen und -chancen für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass Menschen mit (Schwer-) Behinderungen im Nachgang zur Coronapandemie weniger vom Beschäftigungsaufschwung profitieren als die Gesamtbevölkerung. Gleichzeitig sind die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder davon überzeugt, dass die während der Coronapandemie gemachten Erfahrungen im Bereich Homeoffice/mobiles Arbeiten gerade auch für Menschen mit (Schwer-) Behinderungen neue Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bieten können.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten daher die Bundesregierung, bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die besonderen Belange von Menschen mit (Schwer-) Behinderungen zu berücksichtigen. Bei zukünftigen Gesetzesvorhaben im Bereich Homeoffice/mobiles Arbeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sind außerdem die Interessenverbände von Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder empfehlen der Bundesregierung darüber hinaus, die Anreize für die Einstellung und Ausbildung von Menschen mit (Schwer-) Behinderungen weiter zu verstärken, z. B. durch eine modifizierte Wiederauflage des Förderprogramms „Initiative Inklusion“.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.7

**Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen
auf ausgelagerten Arbeitsplätzen**

Antragstellung: Hamburg, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass die Schaffung und Erhaltung ausgelagerter Werkstatt-Arbeitsplätze ein wesentlicher Baustein der Verwirklichung von Inklusion sind und die Attraktivität dieser Beschäftigungsstruktur nicht dadurch leiden darf, dass Menschen auf diesen Außenarbeitsplätzen finanziell schlechter gestellt werden, als Beschäftigte, die in den Werkstätten selbst arbeiten.

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf, sicherzustellen, dass die Bewilligung des Mehrbedarfs "gemeinschaftliche Mittagsverpflegung" auch möglich ist, wenn der Leistungsanbieter in sonstiger Weise als durch einen Kooperationsvertrag die Mittagsverpflegung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen ermöglicht. Dies soll im Wege einer gesetzlichen Änderung erfolgen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 1. und 2. Dezember 2021 als Videokonferenz

TOP 5.8

**Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung statt
Minijobs als Weg aus der Krise**

**Antragsteller: Berlin, Bremen, Hessen, Saarland,
Sachsen-Anhalt**

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen insbesondere vor dem Hintergrund der Covid-19 bedingten Pandemie-Maßnahmen fest, dass Modelle atypischer Erwerbsformen, vornehmlich in Gestalt geringfügiger Beschäftigung (Minijobs), sich mangels ausreichender sozialer Absicherung als nicht krisenbeständig erwiesen haben.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, Eckpunkte vorzulegen, die beschreiben, mit welchen gesetzgeberischen Schritten geringfügig entlohnnte Beschäftigungsverhältnisse, die so genannten Minijobs, dort, wo sie reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verhindern, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführt werden können.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, zur nächsten Amtschefkonferenz über die erfolgten Bemühungen zu berichten.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.9 a

Perspektiven nach der COVID-19 Pandemie – Selbstständige stärken und die notwendigen Rahmenbedingungen für eine zukunfts- und krisenfeste soziale Absicherung sicherstellen

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass das vorhandene Regelsystem zur sozialen Absicherung von Erwerbstätigen, wie die etablierten Regelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld, zum Arbeitslosengeld und die soziale Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die ad hoc-Maßnahmen zur Sicherung und Stabilität der Erwerbstätigkeit sowie der Einkommenssicherung einen erheblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet haben.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die Covid-19 Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen zur Pandemieeindämmung gezeigt haben, dass die soziale Absicherung von Selbstständigen, insbesondere Solo-Selbstständigen, nicht ausreichend geregelt ist und dringender Handlungsbedarf besteht. Sie bitten die Bundesregierung, die Erfahrungen der Corona-Pandemie zum Anlass zu nehmen, strukturell bedingte Risiken der Selbstständigkeit zu bewerten und die Zeitgemäßheit diesbezüglicher Regelungen auf den Prüfstand zu stellen.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, Strategien und konkrete Maßnahmen einschließlich rechtlicher Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung einer

zukunftweisenden und krisensicheren sozialen Absicherung von Selbstständigen zu entwickeln und zu implementieren und bestehende Möglichkeiten zu verbessern.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, zur nächsten Amtschefkonferenz über die erfolgten Bemühungen zu berichten.

Protokollerklärung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein:

Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein teilen die Zielrichtung dieses Antrags, strukturell bedingte Risiken der Selbständigkeit zu bewerten und die Zeitgemäßheit der Regelungen der sozialen Absicherung von Selbstständigen auf den Prüfstand zu stellen.

Erhebliche Bedenken bestehen jedoch, soweit in der Begründung gefordert wird, dass eine Absicherung von (Solo-)Selbständigen auch den Bezug von Kurzarbeitergeld umfassen soll. Das würde das Wesen des Kurzarbeitergeldes völlig verändern und es überdehnen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.9 b

**Absicherung für Soloselbstständige;
hier: erleichterter Zugang zur Arbeitslosenversiche-
rung**

Antragsteller: Nordrhein-Westfalen, Sachsen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern den Bund auf, eine Anpassung des SGB III in der Form vorzunehmen, dass sich Soloselbstständige auch ohne vorherige abhängige Beschäftigung oder Bezug von Entgeltsatzleistungen freiwillig in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichern können. Das bedeutet weiterhin, dass der Antrag auf freiwillige Versicherung in der Arbeitslosenversicherung auch nach Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses an keine Frist gebunden und jederzeit möglich ist und die bisherige Beschränkung, dass der Leistungsbezug lediglich einmalig erfolgen kann, entfällt.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.10

**Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Jugendliche
am Übergang Schule/Beruf**

Antragstellung: Rheinland-Pfalz

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf,

1. das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ in Hinblick auf Effizienz und Effektivität zu prüfen.
2. weitere Möglichkeiten zu prüfen den Übergang von ausbildungsreifen Jugendlichen in eine Ausbildung zu verbessern.
3. den Austausch mit den Ländern zu suchen, um Möglichkeiten der Unterstützung von Jugendlichen ohne gesicherten Verbleib durch eine Reform des §31a SGB III zu prüfen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.11

Beitragsfreiheit für ärztliche Tätigkeiten in Impfzentren – Verlängerung des § 130 SGB IV

**Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin,
Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein**

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den Bund, § 130 SGB IV – Sonstige nicht beitragspflichtige Einnahmen aus ärztlichen Tätigkeiten in Corona-Impfzentren – bis zum 31. Mai 2022 zu verlängern und den geänderten organisatorischen Rahmenbedingungen anzupassen sowie eine analoge Anwendung auf notwendiges pharmazeutisches Personal zu prüfen.

Ebenso wird der Bund gebeten zu prüfen, ob die Beitragsfreiheit auch für Medizinische Fachangestellte (MFA) und Pflegekräfte gemäß § 130 SGB IV bestimmt werden kann.

Hilfsweise wird darum gebeten, die (weitere) Möglichkeit der Zulassung einer Ausdehnung der Zeitgrenze für ein vorübergehendes Überschreiten der Entgeltgrenze bei geringfügig entlohten Beschäftigten bzw. Ausdehnung der Zeitgrenzen bei kurzfristiger Beschäftigung zu prüfen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 5.12

Folgerungen aus der Corona-Pandemie für die Transformation der Arbeitswelt

Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf die Zusammenarbeit mit den Ländern bezüglich der Transformation der Arbeitswelt jenseits formaler Verfahren zu intensivieren.

Die Bundesregierung wird aufgefordert die Länder frühzeitig über geplante Initiativen und Programme zu informieren, um die gemeinsamen Anstrengungen in Reaktion auf die von der Corona-Pandemie beschleunigte Transformation an den Schnittstellen der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern zu befördern. Den Ländern soll Gelegenheit gegeben werden auf die Initiativen des Bundes zu reagieren und ihre fachliche Expertise einfließen zu lassen. Gerade die unterschiedlichen Erfahrungen der Länder im Umgang mit der Corona-Pandemie bieten hier einen Mehrwert.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.1

Verbraucherschutz in der ambulanten Pflege stärken

– Transparenz der Verträge erhöhen

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den Beschluss der 17. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) vom Mai 2021 zur Kenntnis und erkennen an, dass Handlungsbedarf besteht bei der Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Verträgen in der ambulanten Pflege. Unter Beachtung der Ergebnisse eines vom Bund geförderten Projektes (Marktprüfung ambulante Pflegeverträge)¹ sollten folgende, den Verbraucherschutz betreffende Punkte näher geprüft werden:
 - a) die Vor- und Nachteile eines gesetzlichen Formerfordernisses für ambulante Pflegeverträge (Schriftform oder Textform, Papier und digital);
 - b) die Konkretisierung der gesetzlichen Mindestvorgaben für ambulante Pflegeverträge, insbesondere die Frage, ob und ggf. in welcher Weise die inhaltlichen Pflegeleistungen durch zusätzliche Regelungen zu zeitlichen Mindestumfängen oder Rahmen ergänzt werden können;
 - c) die Verbesserung der bestehenden Verpflichtung zur Erfassung, Dokumentation und zum Nachweis des jeweiligen zeitlichen Umfangs der erbrachten Leistung unter verpflichtender Angabe des Beginns und des Endes des jeweiligen Pflegeeinsatzes auch mittels digitaler Erfassung (Spracheingabe und/oder automatisierte Erfassung/Erkennung);
 - d) die qualitative Verbesserung der Pflegeberatung unter stärkerer Berücksichtigung auch vertragsrechtlicher Fragen.

¹ https://www.pflegeverträge.de/sites/default/files/2018-06/Verbraucherpolitische_Forderungen_Projekt%20Marktpr%C3%BCfung%20ambulante%20Pflegevertr%C3%A4ge_2.pdf

2. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Gesundheit, die Möglichkeiten der Verbesserung der Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher in der ambulanten Pflege unter Berücksichtigung und Abwägung der verbraucherpolitischen sowie pflegefachpolitischen Belange zu prüfen und Vorschläge zur Stärkung des Verbraucherschutzes zu entwickeln.
3. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Gesundheit, zur 99. ASMK über das Ergebnis schriftlich zu berichten.

**17. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 7. Mai 2021 als Videokonferenz
Vorsitzland Schleswig-Holstein**

TOP 42	Verbraucherschutz in der ambulanten Pflege stärken - Transparenz der Verträge erhöhen
Bezug	TOP 37 / 15. VSMK
Anlage(n)	Schriftlicher Bericht des BMJV

Beschluss

1. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder nehmen den schriftlichen Bericht des BMJV zur Kenntnis und begrüßen, dass der Bund in der Transparenz vertraglicher Pflegeleistungen ein wichtiges Anliegen für den Verbraucherschutz sieht und anerkennt, dass Pflegebedürftige oder deren Angehörige einer rechtzeitigen, umfassenden und verständlich aufbereiteten Information über Art und Umfang der Pflegeleistungen sowie weiterer vertraglicher Konditionen bedürfen. Vor diesem Hintergrund ist es umso mehr zu bedauern, dass der Bund in seinem Bericht zur ambulanten Pflege sich häufig auf die Regelungen der stationären Pflege bezieht und letztlich leider nicht auf die Mängel in der Praxis eingeht, die im Rahmen eines vom Bund geförderten Projekts festgestellt wurden. Die vom Bund umfangreich dargestellte Pflegeberatung nach § 7a SGB XI umfasst gerade nicht die Vertragsrechtsberatung im Einzelfall.
2. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder erkennen an, dass die strukturellen Unterschiede zwischen der stationären und der ambulanten Pflege abweichende gesetzliche Regelungen bei der ambulanten Pflege erfordern. Sie sehen jedoch weiterhin Handlungsbedarf für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes in der ambulanten Pflege.

**17. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 7. Mai 2021 als Videokonferenz
Vorsitzland Schleswig-Holstein**

3. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder bitten die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, die Möglichkeiten der Verbesserung der Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher in der ambulanten Pflege unter Berücksichtigung und Abwägung der verbraucherpolitischen sowie pflegefachpolitischen Belange zu prüfen und Vorschläge zur Stärkung des Verbraucherschutzes zu entwickeln. Dabei sollten unter Einbeziehung der Verbraucherschutzministerkonferenz folgende die Verbraucherinnen und Verbraucher tangierenden Fragen näher geprüft werden:
 - a) die Vor- und Nachteile der Einführung eines gesetzlichen Formvordernisses für ambulante Pflegeverträge (Schriftform oder Textform);
 - b) die Konkretisierung der gesetzlichen Mindestvorgaben für ambulante Pflegeverträge, insbesondere die Frage, ob und ggf. in welcher Weise die inhaltlichen Pflegeleistungen durch die zusätzliche Regelung eines zeitlichen Mindestumfangs oder Rahmens ergänzt werden können;
 - c) die Verbesserung der Erfassung, Dokumentation und Nachweispflicht des zeitlichen Umfangs der erbrachten Pflegeleistungen unter verpflichtender Angabe des Beginns und Endes des jeweiligen Pflegeeinsatzes;
 - d) die qualitative Verbesserung der Pflegeberatung unter stärkerer Berücksichtigung auch vertragsrechtlicher Fragen.
4. Das VSMK-Vorsitzland wird gebeten, diesen Beschluss an die Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu übersenden.

Einstimmig beschlossen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.2

Stärkung der Pflegeberufsausbildung durch Neufassung des Wertschöpfungsanteils

Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind sich einig, dass die Reform der Pflegeausbildung einen bedeutsamen Teil zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufes beiträgt. Der Erfolg der Umsetzung der Pflegeberufereform steht dabei nicht nur in Abhängigkeit des Engagements der Auszubildenden und Ausbildungsinteressierten, sondern wird in einem besonderen Maße auch von der Ausbildungsbereitschaft der Träger der praktischen Ausbildung getragen. Insbesondere in den ersten Jahren ist der Umsetzungsprozess eng zu begleiten, um möglicherweise notwendige Korrekturen zügig umsetzen zu können.
2. Dies vorangestellt, fordern die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder die Bundesregierung auf, konkrete Schritte einzuleiten, die zu einer Neufassung des Wertschöpfungsanteils auf Grundlage des § 27 Absatz 2 in Verbindung mit § 33 Absatz 1 Pflegeberufegesetz führen, so dass im Ergebnis die Bereitschaft zur Übernahme von Ausbildungsverantwortung zukünftig an dieser Stelle nicht getrübt, sondern vielmehr honoriert wird.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.3

Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Famili- und Sozialrecht

Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den gleichnamigen Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 06. Mai 2021 zur Kenntnis und unterstützen diesen¹.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates zum Thema „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“² zur Kenntnis. Sie teilen die darin getroffene Einschätzung, dass die sich aus der Digitalisierung ergebenen Synergieeffekte für eine effizientere, datensparsamere und bürgerorientiertere Verwaltungsarbeit nutzbar gemacht werden müssen und sind der Überzeugung, dass es dafür eines digitaltauglichen Rechts bedarf.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Freie Hansestadt Bremen aufzuzeigen, wie der Weg zu einer Modularisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht aussehen könnte und welche Anforderungen und Hürden bei einer praktischen Umsetzung bestünden.

¹ siehe Anlage 1.

² siehe Anlage 2.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), den vorliegenden Beschluss zur Kenntnis zu nehmen.

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

am 06. Mai 2021 (Videokonferenz)

TOP 5.2: Harmonisierung des Einkommensbegriffs im Familien- und Sozialrecht

Beschluss:

Die Jugend- und Familienministerkonferenz fasst folgenden Beschluss:

1. Die Jugend- und Familienministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder sind der Überzeugung, dass es für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen einer Machbarkeitsstudie für einen harmonisierten und standardisierten Einkommensbegriff und seiner Bestandteile im Familien- und Sozialrecht bedarf.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Jugend und Familien empfehlen der Bundesregierung deshalb, die darauf gerichtete Initiative der beiden Themenfeldföderführer „Familie und Kind“ zu unterstützen.
3. Ziel und Anspruch eines harmonisierten und standardisierten Einkommensbegriffs als Berechnungsgrundlage für Familien- und Sozialleistungen muss zum einen die Maßgabe sein, inhaltlich den heterogenen Anforderungen der verschiedenen Rechtsbereiche und staatlichen Leistungen zu entsprechen und anderseits den Begriff gleichzeitig in ein standardisiertes und maschinenlesbares Format zu fassen.
4. Die Ergebnisse des Gutachtens „Einkommen einfacher nachweisen“ im Auftrag des nationalen Normenkontrollrates sollen bei der Konzeption der Machbarkeitsstudie berücksichtigt werden.
5. Die JFMK bittet die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) diesen Beschluss zur Kenntnis zu nehmen.

Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht

Der modulare Einkommensbegriff



Impressum

Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
Telefon: + 49 (30) 18 400 1308
www.normenkontrollrat.bund.de

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen.

msg systems ag
Robert-Bürkle-Str. 1
85737 Ismaning / München

Ruhr-Universität Bochum
Institut für Steuerrecht und Steuervollzug
Universitätsstraße 150
Gebäude GD 2/389
44801 Bochum

Autorenteam (in alphabetischer Reihenfolge):
Werner Achtert
Dr. Jan-Philipp Engelke
Alexandra Evdokimova
Kathleen Jennrich
Jun.-Prof. Dr. Maria Marquardsen
Maximilian Möller
Sandra Schulte
Prof. Dr. Roman Seer
Regina Welsch

1. Auflage, Berlin, Juni 2021

Bildnachweis:
Titelbild: © Adobe Stock
Foto Prof. Dr. Sabine Kuhlmann: © Bundesregierung / Kugler

Vorwort



„Wie viel verdiene ich im Monat?“ Jeder Arbeitnehmer kann sich diese Frage durch einen Blick auf den Gehaltszettel oder den Kontoauszug ziemlich genau beantworten. Wenn aber in behördlichen Angelegenheiten, ob gegenüber der Bundesagentur für Arbeit, dem Finanzamt oder dem Sozialamt nach dem Einkommen gefragt wird, ist die Antwort schon wesentlich komplizierter. Ist das Haushaltseinkommen gemeint oder nur das Einkommen des Antragstellers? Was ist mit Einkommensbestandteilen, wie etwa dem Jobticket, Nacht- und Feiertagszuschlägen? Muss ich auch meine Einkünfte aus der selbstständigen Tätigkeit, aus Vermietung und Verpachtung oder aus Renten mit angeben? Ist das Einkommen eines bestimmten Kalenderjahres, eines bestimmten Monats oder gar das künftige vereinbarte Entgelt anzugeben?

Besonders tückisch ist, dass zwar in den Formularen der Behörden oftmals nur „das Einkommen“ abgefragt wird, das Einkommen im jeweiligen Zusammenhang aber unterschiedlich definiert ist. Das erzeugt nicht nur Unsicherheiten aufseiten der Antragsteller, sondern auch unnötige Nachfragen, Korrekturbedarfe und zusätzlichen Bearbeitungsaufwand auf Behördenseite. Im schlimmsten Fall wird eine staatliche Leistung, auf die nach dem Gesetz ein Anspruch besteht, wegen der versehentlichen Angabe des „falschen“ Einkommens nicht gewährt.

Dass unterschiedliche Definitionen und Verwendungen des Einkommensbegriffs zu Problemen, Missverständnissen und mehr Aufwand führen, ist nicht neu. Überlegungen zur Behebung dieses Problems gab es schon früher. Sie sind aber stets daran gescheitert, dass die Verwendung einer bestimmten Einkommensdefinition im jeweiligen Kontext sachgerecht ist und zur Passgenauigkeit der jeweiligen staatlichen Leistung beiträgt.

Mit dem Onlinezugangsgesetz, das die Bundesregierung dazu verpflichtet, sämtliche Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 online verfügbar zu machen, hat sich die Situation grundlegend geändert. Denn die Verpflichtung zur Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen erfordert digitaltaugliche Verwaltungsverfahren. Wesentliches Ziel der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen ist Antragsverfahren für Bürger, aber auch für die Verwaltung unbürokratischer und effizienter zu machen. Dazu gehört, die für die Antragstellung benötigten Daten möglichst medienbruchfrei und im Idealfall nur einmal angeben zu müssen. „Once-Only“ ist das Zauberwort. Mit ihm soll dem Ansinnen, wonach die Daten laufen sollen und nicht die Bürger endlich zum Durchbruch verholfen werden.

Diesem Ziel steht unter anderem der heterogene Einkommensbegriff in seiner jetzigen Form im Wege. Dies erschwert digitale Verfahren, für welche eindeutige Definitionen und einheitliche Verwendungen von Rechtsbegriffen erforderlich sind. Nur dann können Informationen aus verschiedenen Datenquellen, in denen Daten zu unterschiedlichen Einkommensbestandteilen enthalten sind, entsprechend dem Once-Only-Prinzip ausgetauscht werden. Sprich: Nur wenn gleiche Daten bzw. Datenfelder auch gleich bezeichnet und ihr sachlicher, zeitlicher und personeller Bezug rechtlich eindeutig definiert ist, lässt sich ein inhaltlich, d. h. semantisch korrekter Datenaustausch bewerkstelligen.

Eine Maximallösung wäre die vollständige Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs. Diese radikale Lösung würde aber zu Lasten der Passgenauigkeit von staatlichen Leistungen oder staatlichen Eingriffsmaßnahmen gehen. Sie wäre damit auch politisch – zu Recht – nicht vermittelbar.

Mit dem vorliegenden Gutachten hat der Normenkontrollrat deshalb einen anderen, differenzierteren Ansatz gewählt. Das Problem soll innerhalb des bestehenden Systems unterschiedlicher Einkommensbegriffe gelöst werden, indem diese modularisiert werden. Die Gutachter wurden deshalb beauftragt, zunächst den Einkommensbegriff in seinen verschiedenen Ausprägungen zu analysieren und dann eine Idee zu entwickeln, wie das Einkommen in den verschiedensten Verwaltungsverfahren einfacher, eindeutiger und digital nachgewiesen werden kann. Entstanden ist eine Systematik, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Der Einkommensbegriff wird in eindeutig definierte Bausteine zerlegt, sodass jede Stelle die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, auf die von ihr benötigten Bestandteile zugreifen und diese nutzen kann. Diese Modularisierung des Einkommensbegriffs macht die verteilten Daten zum Einkommen digital nutzbar. Dies gilt nicht nur für den Einkommensbegriff, sondern auch für viele weitere Begriffe, wie z. B. Vermögen.

Verfahrensübergreifende, eindeutige Rechtsbegriffe sind stets Voraussetzung für eine reibungslose Nachnutzbarkeit der in den Datenfeldern und -sätzen enthaltenen Informationen. Ein Glossar, der Auskunft über Rechtsbegriffe, Zuständigkeiten und Datenquellen (Data Dictionary) gibt, schafft die Voraussetzung für einen einfacheren Datenabgleich, Datenaustausch und damit die Vernetzung der verschiedenen Register und oder Fachverfahren.

Das Registermodernisierungsgesetz und das Unternehmensbasisdatenregistergesetz haben insoweit die Grundlage für den Aufbau einer solchen modernen Registerlandschaft geschaffen, die – jenseits von Stammdaten – den Austausch der zu einer Person oder zu einem Unternehmen vorliegenden Daten zwischen den Behörden ermöglicht. Nun gilt es, die in den Registern und Fachverfahren vorhandenen Daten verfahrensübergreifend zu nutzen.

Im Nationalen Normenkontrollrat sind wir davon überzeugt, dass diese Modularisierung des Einkommensbegriffs einen echten Durchbruch für die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen bewirken kann. Deswegen steht das Modularisierungskonzept als Schlüssel zum digitaltauglichen Recht in seiner Bedeutung gleichberechtigt neben den anderen wichtigen Bausteinen der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wie Onlinezugangsgesetz, Registermodernisierung und Unternehmensbasisregister. Jetzt obliegt es der nächsten Bundesregierung, diese Erkenntnisse entschlossen zu nutzen, damit „Once-Only“ in der breiten Anwendung zur Realität wird, damit die moderne bürgerorientierte digitale Verwaltung nicht nur eine Vision bleibt.



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats

Inhaltsverzeichnis

1	Kernbotschaften	6
2	Warum sollten Rechtsbegriffe harmonisiert werden?	10
2.1	Einleitung	10
2.2	Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen: ein verbreitetes Phänomen	11
2.3	Bedeutung von Rechtsbegriffen für einen einfacheren (digitalen) Verwaltungsvollzug	17
3	Bestandsaufnahme: „Einkommen“ und „Vermögen“ als Musterbeispiele	27
3.1	Bedeutung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ im Verwaltungsrecht	27
3.2	Status quo: Diverse Begriffsausgestaltungen	29
3.3	Erkenntnisse zur Verwendung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“	43
4	Die Komplexität des Einkommensbegriffs als Herausforderung für den (digitalen) Verwaltungsvollzug	46
4.1	Herausforderungen auf Nutzerseite	48
4.2	Herausforderungen im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite	52
4.3	Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit	56
4.4	Verfahrensbezogene und verwaltungsübergreifende Ansätze zur Verwaltungsdigitalisierung	59
4.5	Beispiele für Lösungsansätze	64
5	Ein einheitlicher Einkommensbegriff als Lösung?	73
5.1	Rechtlicher Hintergrund bestehender Unterschiede	73
5.2	Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten und ihre Grenzen	80
6	Der Weg zum digitalauglichen Einkommensbegriff	85
6.1 Rechts	Modularisierung des Einkommensbegriffs und Anpassungen zur Vollzugstauglichkeit des	86
6.2	Vereinheitlichung aus Nutzersicht	93
6.3	Harmonisierung aus Behördensicht	94
6.4	Technische Voraussetzungen für die Digitaltauglichkeit von Rechtsbegriffen	98
6.5	Der modularisierte Rechtsbegriff im digitalisierten Verwaltungsvollzug	105
7	Schluss	116
8	Anhang	117

1 Kernbotschaften

1

Digitale Verwaltungsverfahren werden nur durch passgenaue Datenabrufe nutzerfreundlich und effizient

Mehrere hundert Register und mehrere zehntausend IT-gestützte Verwaltungsverfahren gibt es in deutschen Behörden. Diese sind alle zweckgebunden und agieren bislang weitestgehend unabhängig voneinander. Nun gilt es, die in den Registern und Fachverfahren vorhandenen Daten verfahrensübergreifend zu nutzen. Die inhaltliche Passgenauigkeit der Daten muss so verbessert werden, dass die Daten, die bereits in den Behörden vorhanden sind, nur ein einziges Mal durch die Betroffenen anzugeben sind und somit das „Once-Only-Prinzip“ verwirklicht wird. Das entlastet Bürger, Unternehmen und Behörden von unnötiger Bürokratie.

2

Wechselseitig Anpassung von rechtlichen und technischen Anforderungen nötig

Werden Rechtsbegriffe mehrfach belegt oder in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert oder werden sie unterschiedlich ausgelegt und angewendet, erschwert das den verfahrensübergreifenden Datenaustausch zwischen Behörden. Außerdem individuell und detailliert ausgestaltet ist der Begriff des Einkommens. Neben sprachlichen gibt es auch inhaltliche Abweichungen, etwa hinsichtlich sachlicher Bezugspunkte und Abgrenzungen, Zeit- und Personenbezügen. Folge ist, dass die verschiedenen Behörden unter dem vermeintlich gleichen Begriff des Einkommens Unterschiedliches verstehen. Für den Austausch von Informationen bedarf es aber aktueller, eindeutiger und referenzierbarer Datenstrukturen. Ein optimaler Datenaustausch erfordert also einen Abgleich der aus dem Recht abgeleiteten Verfahrensanforderungen an die Datenbestände. Ein solcher Abgleichsprozess ist sektorale bereits zu beobachten, muss aber noch viel systematischer und vor allem verfahrensübergreifend erfolgen.

3

Verfahrensübergreifende sprachliche Vereinheitlichung und Modularisierung als Weg zu einem digitaltauglichen Einkommensbegriff

Die Vereinheitlichung aller verwendeten Einkommensbegriffe („Vollharmonisierung“) mag auf den ersten Blick als naheliegende Lösung erscheinen. Sie ist aufgrund der verfahrensspezifischen Besonderheiten aber nicht immer sachgemäß und stößt zudem an verfassungsrechtliche Grenzen. Ein vollharmonisierter Einkommensbegriff ist aber auch nicht erforderlich. Die erforderliche Digitaltauglichkeit lässt sich durch Modularisierung erreichen. Denn die verschiedenen Einkommensbegriffe folgen – trotz Detailunterschieden – weitgehend einer ähnlichen Grundstruktur und nutzen gemeinsame Begriffselemente, die als Anknüpfungspunkt für die Modularisierung dienen können. Allerdings müssen diese Begriffselemente im ersten Schritt sprachlich eindeutig bestimmt werden. Dabei gilt: Gleches ist gleich, aber auch Ungleches ist ungleich zu bezeichnen.

4

Ein standardisiertes Baukastensystem ermöglicht Passgenauigkeit von Recht und Technik

Für die Modularisierung sind die Rechtsbegriffe in ihre Bestandteile zu zerlegen. Die durch die Zerlegung entstandenen Module und Submodule können anschließend je nach fachlichem Kontext beliebig - wie in einem Baukastensystem - kombiniert werden („Harmonisierung durch Modularisierung“). Durch Verweise auf diese sprachlich eindeutig definierten Module können andere Rechtsgebiete diese Bestandteile nachnutzen. Bei der Ausgestaltung einzelner Aspekte kann innerhalb der verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen von der Einzelfallgerechtigkeit durch Pauschalierungen und Typisierungen abgewichen werden.

5

Begriffliche Abweichungen in Datenbeständen müssen angepasst werden

Allein die rechtliche Harmonisierung ist allerdings nicht ausreichend, damit die Einkommensdaten problemlos verfahrensübergreifend ausgetauscht werden können. Zugleich bedarf es eines Abgleichs der Module mit vorhandenen Datenbeständen. Sofern begriffliche Abweichungen bestehen, müssen Datenbestände nachjustiert werden. Erst diese Eindeutigkeit und Passgenauigkeit von Recht und Technik („standardisiertes Baukastensystem“) ermöglichen es, dass dezentrale Register und oder Fachverfahren auf verfahrensübergreifend eindeutig formulierte Datenfelder zugreifen können. Dieser Ansatz lässt sich auch auf andere Rechtsbegriffe übertragen.

6

Data Dictionary und Data Repository als zentrale Instrumente für den passgenauen Abgleich zwischen Recht und Technik

Um einen Überblick zu schaffen und dauerhaft zu behalten, welche Begriffsmodule existieren, bedarf es eines Data Dictionary. Darin werden Begriffsmodule (Datenmodelle), Zuständigkeiten und mithilfe der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) oder der Registerlandkarte zugehörige Datenquellen eindeutig beschrieben. Je automatisierter und einfacher der Datenaustausch erfolgen soll, desto wichtiger ist die semantische, aber auch die technische Standardisierung. Hier hilft ein auf das Data Dictionary aufbauendes Data Repository, indem die technische Datenstruktur definiert wird. Hierbei kann auf bestehende Projekte wie z. B. OMS, rvBEA, XÖV-Standards, die Prozess- und Datenfeld-Repositorien des Föderalen Informationsmanagements (FIM) aufgebaut werden.

Sperri

7

Inventur des Rechtsbestandes durchführen

Die Notwendigkeit, die Digitalauglichkeit des existierenden Rechtsbestandes zu verbessern, zeigt sich insbesondere bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Damit die 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen vollständig digital und mit Rückgriff auf elektronische Datenbestände abgebildet werden können, prüfen die Umsetzungsverantwortlichen u. a., wie die gesetzlich vorgegebenen Rechtsbegriffe zu den verfügbaren Datenquellen passen. Dies ist mühsam und derzeit nur sehr bedingt zu leisten. Insbesondere das ELFE-Projekt (Einfach Leistungen für Eltern) hat bereits erste Erfolge, aber auch Misserfolge beim Versuch erlebt, unterschiedliche Einkommensbegriffe digital abzubilden. Für ELFE und alle vergleichbaren Projekte bedarf es der gemeinsamen systematischen und schrittweisen Inventur des Rechts- und Datenbestandes. Zentrales Hilfsmittel ist das Data Repository.

8

Digitalauglichkeitsprüfung für zukünftige Gesetzesvorhaben einführen

Um den digitalen Vollzug zukünftiger Gesetze zu erleichtern, bedarf es einer verbindlichen Digitalauglichkeitsprüfung. Schwerpunkt dieses Digitalauglichkeitschecks muss auf der Wiederverwendung wohldefinierter Rechtsbegriffsmodule und der Erstellung erforderlicher Datenmodelle liegen. Nur so ist eine behördens- und verfahrensübergreifende Datenstruktur möglich. Das Data Repository dient hier als erster Anlaufpunkt. Zusätzliche Rechtsbegriffe müssen sich nahtlos in das bestehende Baukastensystem einfügen und von vornherein passenden Datenquellen zugeordnet werden. Die FIM-Stammdatenfelder und Stammprozesse unterstützen Legisten, sich die Zusammenhänge zwischen Recht und Technik durch das Modellieren von Verwaltungsprozessen, Datenfeldern und Datenstrukturen zu vergegenwärtigen. Die E-Gesetzgebung als künftige Arbeitsplattform für die Erstellung von Gesetzentwürfen sollte diese Komponenten einbinden.

9

Aus dem Einkommensbegriff lernen und weitere Begriffe in den Blick nehmen

Die Umsetzung dieser Vorschläge ist nicht trivial. Sie erfordert den politischen Willen, leistungsfähige Umsetzungsstrukturen und eine hohe Kooperationsbereitschaft bei allen Beteiligten. Begonnen wird mit einer Analyse der benötigten Datenfelder und Datenschnittstellen für einen digitalen Datenaustausch zu Einkommensmodulen im Rahmen des ELFE-Projekts. Erfahrungen können dann auf andere Verwaltungsleistungen übertragen werden. Gleichzeitig sind Grundsatzbeschlüsse des IT-Planungsrates herbeizuführen, die zu einem generellen Zielbild für ein „Data Driven Government“ im hier vorgestellten Sinne führen. Gleichzeitig ist dieses mit Großprojekten wie der OZG-Umsetzung, der Registermodernisierung und der Modernisierung des Gesetzgebungsverfahrens zu verknüpfen. Ziel muss es sein, die hier skizzierten Grundprinzipien auf alle wesentlichen Rechtsbegriffe zu übertragen.

10

Digitaltauglichkeit des Rechts als Rechtsprinzip verankern

Je einfacher Nachweise erbracht und gesetzliche Informationsverpflichtungen erfüllt werden, desto leichter ist es für Bürger und Unternehmen staatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen und ihre Ansprüche zu verwirklichen. Im Umkehrschluss gilt: Kompliziertes Recht erschwert seine Um- und Durchsetzung und verhindert letztlich die Verwirklichung politischer Ziele. Die Digitaltauglichkeit des Rechts ist als eigenes Rechtsprinzip anzuerkennen, das Eingang in die juristische Methodenlehre findet. Gleichzeitig bedarf es der kritischen Auseinandersetzung mit dem teilweise zuwiderlaufenden Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit. Das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit trägt entscheidend zur Komplexität von Recht und Vollzug bei – mit der Folge, dass durch Überkomplexität im Ergebnis weniger Gerechtigkeit und Gleichbehandlung aller Betroffenen erreicht werden.

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete Endfassung; keine Weitergabe

2 Warum sollten Rechtsbegriffe harmonisiert werden?

2.1 Einleitung

In den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands gibt es mehrere hundert Register¹ und mehrere zehntausend IT-gestützte Verwaltungsverfahren (Fachverfahren²), die zweckgebunden und bislang weitestgehend unabhängig voneinander agieren. In den Registern und Fachverfahren werden Informationen und Daten erfasst, verarbeitet und gespeichert. Im Zuge der Bearbeitung einzelner Verwaltungsleistungen oder zum Zwecke der Dokumentation oder Transparenz werden diese regelmäßig in Registern und Fachverfahren abgelegt. Die Erfassung der Informationen und Daten ist in der Regel durch Rechtsvorschriften, die Rechtsprechung, aber auch durch die Verwaltungspraxis determiniert.

Über die Zeit haben sich in den unterschiedlichen Verfahren zu einzelnen Verwaltungsleistungen Begriffsverwendungen durchgesetzt, die außerhalb der eigenen Verfahrensgrenzen nicht klar zuzuordnen sind. Das erschwert den verfahrensübergreifenden Datenaustausch, also den Abruf von Daten einer anderen Behörde oder Stelle für die Nachnutzung im eigenen Bearbeitungsgang.

Demgegenüber fordert das Once-Only-Prinzip³ eine verfahrensübergreifend harmonisierte Datenarchitektur, um Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltungsressourcen zu schonen. Die Digitaltauglichkeit von Recht⁴ bedingt eine Datenhygiene im Sinne einer verfahrensübergreifend hohen Qualität referenzierbarer Daten. Das bedeutet: Rechtsbegriffe benötigen verfahrensübergreifend eine klare, abgrenzbare und dadurch eindeutige Definition. Die Datenqualität sollte so verbessert werden, dass Daten, die in öffentlichen Stellen vorhanden sind, nicht erneut von betroffenen Bürgern⁵ beigebracht oder von Behörden von Amts wegen ermittelt werden müssen. Voraussetzung hierfür ist die Eindeutigkeit der Daten. Je klarer Datensätze und Datenfelder sich aufeinander beziehen oder voneinander abgrenzen lassen, desto höher ist der Grad der Eindeutigkeit. Zugleich verwirklicht eine verfahrensübergreifende Datenhygiene die Datensparsamkeit, da auf wenige eindeutige Datenfelder (z. B. in einem Entgeltnachweis) zurückgegriffen und Bezug genommen werden kann.

Werden Rechtsbegriffe dagegen mehrfach belegt oder in verschiedenen Kontexten unterschiedlich verstanden und verwendet, erschwert dies den Datenaustausch der Behörden untereinander. Für Behörden wird es dann immer aufwändiger, mit den Verflechtungen zwischen ähnlichen Rechtsbegriffen in unterschiedlichen Kontexten umzugehen. Der Bürokratieaufwand steigt, die Passgenauigkeit von Verwaltungsentscheidungen sinkt und die Anwendung des vorhandenen Regelungsbestandes wird fehleranfälliger. Zudem wird es für Bürger schwerer, das Recht und die daraus abgeleiteten Verwaltungsentscheidungen zu verstehen. Wenn Inkonsistenzen in den Rechtsbegriffen dazu führen, dass in zwei ähnlichen Verwaltungssituationen zwei unterschiedliche Entscheidungen getroffen werden, kann dies als widersprüchlich wahrgenommen werden. Außerdem wird es für Bürger mühevoll, der Verwaltung gegenüber „richtige“ Angaben zu machen. Dies begünstigt Frustrationen gegenüber der Eingriffs- und der Leistungsverwaltung, steigert den Beratungsbedarf, verlängert die Bearbeitungsdauer und führt damit zu einer höheren Arbeitsbelastung der Verwaltungsmitarbeiter. Das Vertrauen in Staat und Verwaltung sinkt.

Die verfahrensübergreifend uneinheitliche Anwendung von Rechtsbegriffen verdeutlicht das nachfolgende Gutachten anhand von Beispielen. Im Fokus steht der im Steuer- und Sozialrecht verwendete Begriff des

¹ s. Infobox 7.

² s. Infobox 6/Infobox 6.

³ s. Infobox 14.

⁴ s. Infobox 5.

⁵ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Rahmen dieses Gutachtens verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Damit sollen alle anderen Geschlechter umfasst und gleichberechtigt angesprochen sein.

Einkommens. Nach einer rechtlichen Bestandsaufnahme der in den Teilrechtsgebieten des Steuer- und Sozialrechts verwendeten Einkommensbegriffe werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der jeweiligen Einkommensbegriffe herausgearbeitet. Dabei zeigt sich, dass sich die Einkommensbegriffe in zumindest teilweise deckungsgleiche Bestandteile (Teilelemente) modularartig zerlegen lassen. Sind die jeweiligen Module des Einkommensbegriffs in eindeutigen Datenfeldern und Datensätzen definiert, lassen sich verfahrensübergreifende Verknüpfungen für einen lassen sich verfahrensübergreifende Verknüpfungen für einen Datenaustausch im Sinne des Once-Only-Prinzips herstellen. Am Beispiel des modularisierten Einkommensbegriffs wird nachgewiesen, wie sich selbst ein komplexer Rechtsbegriff digitalauglich darstellen lässt. Nicht nötig ist dabei eine politisch (und rechtlich) nur schwer zu verwirklichende umfassende Vereinheitlichung eines Rechtsbegriffs über die Grenzen der jeweiligen Teilrechtsgebiete (z.B. Steuer-, Sozialrecht) hinweg. Auf dieser Grundlage werden die rechtlichen und datentechnischen Bedingungen für eine modulare, digitalaugliche Gestaltung von Rechtsbegriffen formuliert.

Die modularen, digitalauglichen Bestandteile des Einkommensbegriffs und anderer Rechtsbegriffe lassen sich in einem eindeutigen Datenmodell abbilden. Auf Fachseite erfolgt eine verbindliche geltende Erfassung der Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen in Form von Rechtsbegriffsmodulen in einem Data Dictionary. Im Data Dictionary werden zudem Zuständigkeiten und Datenquellen gesammelt und hinterlegt. Als Navigator zur Ermittlung der Datenquellen kann die Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VII) oder die Registerlandkarte dienen. Nach den Maßgaben dieses Gutachtens ist das Data Dictionary ein Zwischenschritt zu einem Data Repository, in dem auch die technischen Datenstrukturen des jeweiligen Begriffsmoduls definiert werden. Das FIM-Repository kann hierfür ertüchtigt werden. Alle im FIM-Repository für den digitalen Verwaltungsvollzug relevanten Informationen sind bereits im Gesetzgebungsverfahren mitzudenken: Die Informationen des Repositorys werden bei der Rechtssetzung entweder nachgenutzt oder wenn sie nicht vorhanden sind, neu für den Vollzug definiert. Im Rahmen der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung von E-Gesetzgebung ist zu diesem Zweck eine Digitalauglichkeitsprüfung durchzuführen. Dieses Gutachten zeigt, wie dies gelingen kann.

2.2 Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen: ein verbreitetes Phänomen

Die in Gesetzen verwendeten Rechtsbegriffe sind die Basis jeden Verwaltungshandelns gegenüber dem Bürger. Trifft eine Behörde eine Verwaltungsentscheidung, so beruht diese auf einer gesetzlichen Grundlage. Das bedeutet: Behördenmitarbeiter müssen bei der Entscheidungsfindung im Einzelfall für sich beantworten, ob die vom Gesetz festgelegten Voraussetzungen in dem vorliegenden Sachverhalt erfüllt sind oder nicht. Beantragt ein Bürger bei einer Behörde beispielsweise eine staatliche Leistung, kann diese nur gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen der Leistungsgewährung vorliegen. Diese Voraussetzungen werden gesetzlich in der Regel durch konkretisierungsbedürftige Rechtsbegriffe festgelegt. Die inhaltliche Ausfüllung dieser Begriffe durch Definitionen ist damit ein wesentliches Kriterium der Rechtsanwendung.

Rechtsbegriffe werden vielfach nicht nur in einem Rechtsbereich, sondern in mehreren Gesetzen verwendet. Sie werden allerdings keineswegs immer gleich verstanden. Die Definitionen weichen vielfach voneinander ab.

Die in diesem Gutachten betrachteten Begriffe Einkommen und Vermögen sind nur zwei Beispiele von vielen. Teilweise finden sich bereits in den Gesetzen selbst unterschiedliche sog. Legaldefinitionen desselben Begriffs (z. B. „Kind“). In anderen Fällen gleichen sich die gesetzlichen Definitionen zwar im Ausgangspunkt, weisen aber in den Definitionen (z. B. „Wohnsitz“) ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe auf (z. B. „Wohnung“). Diese Submerkmale sind gesetzlich jedoch nicht definiert, sodass die Konkretisierung den Behörden (und Gerichten) obliegt. Häufig sind aber auch die Ausgangsbegriffe nicht im Gesetz selbst definiert; die Verwaltungsbehörden müssen diese dann entsprechend inhaltlich ausfüllen (z. B. „Arbeitnehmer“). Erfolgt die Definition der Begriffe bei den Behörden selbst, kann es unmittelbar zu Abweichungen kommen, weil die Begriffe aus der Sicht des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs betrachtet werden. Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen lässt sich also nicht immer schon durch den Blick ins Gesetz erkennen.

Die unterschiedlichen Begriffsverwendungen zeigen sich bei den Rechtsbegriffen „Arbeitnehmer“, „Unternehmer“, „Wohnsitz“ und „Kind“:

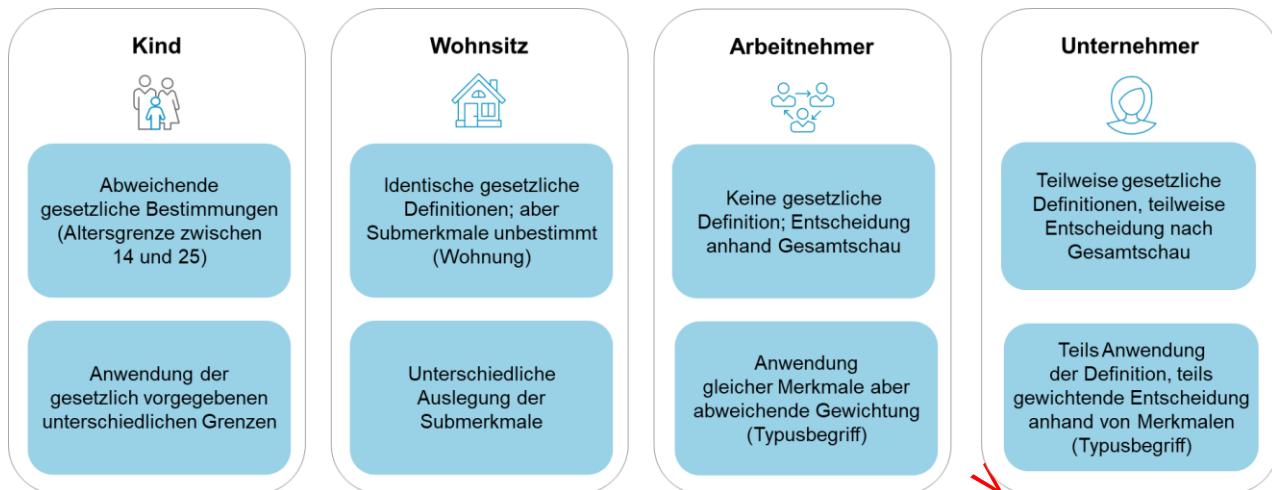


Abb. 1: Überblick über Formen uneinheitlicher Begriffsverwendung

Der Begriff „Kind“

Beim Rechtsbegriff des Kindes lässt bereits die Lektüre der verschiedenen Gesetze Unterschiede erkennen. Mehrere Gesetze nehmen eigene Begriffsbestimmungen vor, die sich zum Teil deutlich unterscheiden. Werden Eltern im Rahmen behördlicher Kommunikation nach Angaben zu ihren „Kindern“ gefragt, müssen sie sich in folgendem Vorschriften-Durocheinander zurechtfinden:



Abb. 2: Begriffsdefinition „Kind“

Das Jugendschutzgesetz definiert ein Kind als eine Person, die noch nicht 14 Jahre alt ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 JSchG). Eine höhere Altersgrenze zieht das Jungendarbeitsschutzgesetz, indem es Personen als „Kind“ bezeichnet, welche noch nicht 15 Jahre alt sind (§ 2 Abs. 1 JArbSchG).

Die Bestimmungen des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs für die Kinder- und Jugendhilfe erscheinen auf den ersten Blick konform mit dem Altersrahmen des Jugendschutzgesetzes. Auch hier ist ein Kind eine Person, die noch nicht 14 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII).

Diese Altersgrenze hat allerdings innerhalb des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs keine Beständigkeit. Denn für einzelne Regelungen des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes gilt eine abweichende Grenze. In diesen Fällen ist Kind, wer noch nicht 18 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 2 SGB VIII).

Zu dieser Inkonsistenz im Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs kommen weitere aus anderen Sozialgesetzen. Im System der Arbeitslosenhilfe spielt die sog. „Bedarfsgemeinschaft“ (s. Infobox 13) eine Rolle. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in einem Haushalt lebende Menschen, die verwandt sind oder enge persönliche Beziehungen zueinander pflegen, ihren Lebensunterhalt gemeinsam decken und auch finanziell füreinander Sorge tragen. Bei der Bestimmung dieses Personenkreises spricht das Gesetz (auch) noch von einem „Kind“, wenn dieses das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II). Auch Volljährige sind damit „Kinder“ im Sinne dieser Regelung.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die gesetzlich normierten Altersgrenzen in dem Spektrum von 14 bis 25 Jahren stark variieren.

Der Begriff „Wohnsitz“

Beim „Wohnsitz“ drängen sich die Unterschiede nicht schon bei der Gesetzeslektüre auf. Das Steuerrecht knüpft an den „Wohnsitz“ die unbeschränkte Steuerpflicht im Sinne des EStG (§ 1 Abs. 1 S.1 EStG) und definiert diesen in der Abgabenordnung (§ 8 AO).

Auch das Sozialrecht knüpft an den Begriff „Wohnsitz“ an, um den persönlichen Anwendungsbereich einzuzgrenzen. Die Definition des Begriffs im Ersten Buch des Sozialgesetzbuchs (§ 30 Abs. 3 SGB I) ist der des Steuerrechts (§ 8 AO) nachgebildet, sodass beide Gesetzesstücke wortlautidentisch sind.

Entgegen einem intuitiven Verständnis folgt aus den identischen Gesetzesstexten nicht, dass der steuerrechtliche Wohnsitz stets mit dem des Sozialrechts übereinstimmt. Der Grund für diese Unterschiede: Die in der gesetzlichen Definition enthaltenen Submerkmale muss der Rechtsanwender selbst konkretisieren. Abweichend behandelt wird insbesondere das Definitions-Merkmal „Wohnung“.

Trotz der überragenden Bedeutung für die Bestimmung des „Wohnsitzes“ wird das Submerkmal der „Wohnung“ nicht definiert. Da die wortlautgleichen Gesetzesstücke beide an das Submerkmal „Wohnung“ anknüpfen, liegt die Vermutung nahe, dass beide Rechtsgebiete dieses Merkmal auch in gleichem Sinne verstehen. Dem ist allerdings nicht so. Plastisch wird dies an folgendem Beispiel: Im Steuerrecht erfordert eine Wohnung keine eigene Küche oder eigene sanitäre Einrichtungen.⁶ Dagegen werden diese Kriterien für die Definition einer Wohnung im Sinne des Sozialrechts sehr wohl gefordert.⁷ Was daher im Steuerrecht eine Wohnung darstellt, muss im Sozialrecht nicht zwingend auch als solche gewertet werden.

Obwohl der Wohnsitzbegriff in der Gesetzesdefinition identisch ist, kann es bei den Merkmalen, die den Wohnsitz ausmachen (z. B. „Wohnung“), zu Unterschieden kommen, die sich auf die Beurteilung des „Wohnsitzes“ auswirken. Damit sind beide Begriffe nur auf den ersten Blick identisch, die rechtsbereichsspezifischen Besonderheiten zeigen sich erst bei der Beurteilung des Submerkmals. Wortlautidentische Gesetzesstücke sind damit kein Garant für identische Beurteilungsergebnisse und somit auch kein Garant für die Möglichkeit, die in einem Rechtsgebiet getroffenen Feststellungen ungeprüft und automatisiert auf ein anderes Rechtsgebiet zu übertragen.

⁶ BFH v. 10.4.2013, I R 50/12, BFH/NV 2013, 1909, juris Rn. 14; FG München v. 2.4.2003, 9 K 5494/00, juris Rn. 13.

⁷ Pitz in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB I, 3. Aufl., § 30 SGB I (Stand: 13.08.2018), Rn. 32.

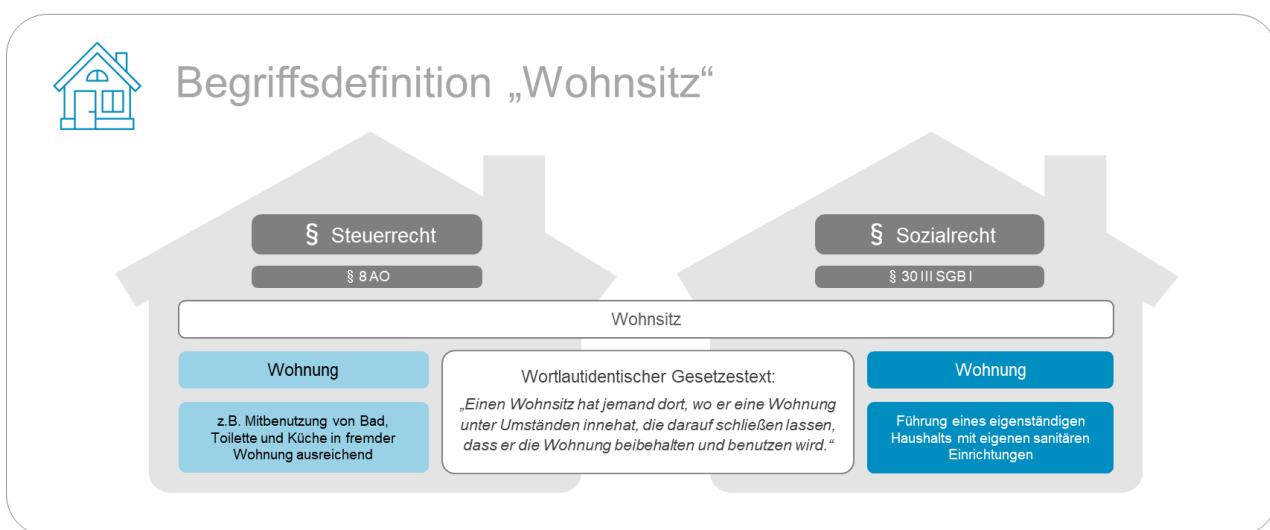


Abb. 3: Begriffsdefinition „Wohnsitz“

Der Begriff „Arbeitnehmer“

Die Besonderheit des Arbeitnehmerbegriffs ist, dass dieser in allen Rechtsgebieten als sog. Typusbegriff ausgestaltet ist. Das bedeutet: Es gibt keine feststehende Definition; das Gesamtbild wird im Einzelfall betrachtet. Zwingende Definitionsmerkmale bestehen nicht. Vielmehr wird das Musterbild z. B. eines typischen Arbeitnehmers anhand mehrerer Merkmale beschrieben. Der Einzelfall wird dann mit diesem Musterbild abgeglichen und anhand des Gesamtbilds wird entschieden, ob eine hinreichende Ähnlichkeit besteht. Keines der typischen Merkmale ist somit zwingend, sondern es erfolgt eine Gesamtbetrachtung.

Der rechtlichen Einordnung als „Arbeitnehmer“ kommt in vielen Rechtsgebieten Bedeutung zu. Exemplarisch zu nennen sind:

- Im Steuerrecht: Einordnung der Einkünfte im Ertragsteuerrecht.
- Im Arbeitsrecht: Eröffnung des Anwendungsbereichs des Arbeitsrechtes mit den spezifischen Arbeitnehmerschutzrechten, wie dem Kündigungsschutz etc.
- Im Sozialversicherungsrecht: Abführungsplicht von Sozialabgaben.

Arbeitnehmer erzielen Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit nach dem Einkommensteuergesetz (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 19 EStG).⁸ Eine Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ nimmt das Einkommensteuergesetz nicht vor. Um den Begriff zu konkretisieren, wird stattdessen auf die Lohnsteuerdurchführungsverordnung zurückgegriffen.⁹ Deren Bestimmungen folgend ist für die Qualifikation als Arbeitnehmer das „Bestehen eines Dienstverhältnisses“ kennzeichnend. Dieses Dienstverhältnis weist zwei Merkmale auf: „Weisungsgebundenheit“ und „Eingliederung in den Betrieb des Arbeitgebers“ (§ 1 Abs. 1, 2 LStDV). Das sind im Einkommensteuerrecht die maßgeblichen Merkmale, um einzuordnen, ob jemand Arbeitnehmer ist. Allerdings lässt sich auch damit der jeweilige Lebenssachverhalt noch nicht trennscharf einordnen. Schließlich ist nicht explizit herausgestellt, woraus sich die Weisungsgebundenheit und die Eingliederung in den Betrieb im Einzelfall ergibt.

Um die beiden Merkmale näher zu konkretisieren, greift der Rechtsanwender auf viele Kriterien zurück. Exemplarisch und nicht abschließend genannt seien die folgenden:

⁸ § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EStG i. V. m. § 19 Abs. 1 S. 1 EStG.

⁹ Überblick zum Arbeitnehmerbegriff des Steuerrechts bei: Müller, SteuK 2013, 140.

- Weisungsgebundenheit hinsichtlich Ort, Zeit und Inhalt der Tätigkeit,
- Notwendigkeit der engen ständigen Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeitern,
- Fortzahlung der Bezüge im Krankheitsfall,
- Mangel an eigenem Kapitaleinsatz.

Diese Kriterien sind Indizien, deren Vorliegen für eine Arbeitnehmerschaft sprechen. Sie beschreiben das, was den typischen Arbeitnehmer, das historische Musterbild, ausmacht und füllen damit den offenen Typusbegriff mit Inhalt.

Die abschließende Einschätzung, ob nun im Einzelfall ein „Arbeitnehmer“ vorliegt, entscheidet sich anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung dieser Indizien. Dafür werden die Merkmale einzeln auf ihr Vorliegen geprüft und im Anschluss gegeneinander gewichtet. Dabei müssen nicht alle Merkmale gegeben sein. Ein besonders stark ausgeprägtes Merkmal kann in der Gesamtabwägung ein anderes fehlendes Merkmal kompensieren. Die Einordnung ist damit eine Abwägungsentscheidung.

Auch im Zivilrecht wird die Arbeitnehmereigenschaft auf diese Weise bestimmt: Viele der beschriebenen leitenden Merkmale finden sich auch im maßgeblichen § 611a des Bürgerlichen Gesetzbuches, etwa die freie Gestaltung der Tätigkeit und der Arbeitszeit. Das Bürgerliche Gesetzbuch setzt damit die Kriterien in einer einheitlichen Definition fest und betont ebenfalls ausdrücklich, dass eine Gesamtbetrachtung aller Umstände notwendig ist.

Steuerrecht und Zivilrecht nutzen für die Gesamtbetrachtung somit im Ausgangspunkt identische Merkmale. Die Gesamtabwägung kann dennoch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Ein prominentes Beispiel ist der Vertreter juristischer Personen: Vorstände und Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften sind arbeitsrechtlich Unternehmer, weil eine konkrete Weisungsgebundenheit bezüglich der Tätigkeit und den Entscheidungen in der Regel nicht besteht und diesem Merkmal erhöhte Bedeutung beigegeben wird.¹⁰ Steuerrechtlich sind sie infolge der stärkeren Gewichtung des Merkmals der Eingliederung in ein fremdes Unternehmen hingegen in der Regel Arbeitnehmer.¹¹

Dass das Ergebnis dieser Gesamtabwägung zwischen den Rechtsgebieten nicht deckungsgleich ist, zeigt auch der Blick ins Sozialversicherungsrecht. Kernbegriff ist dort die „Beschäftigung“.¹² Pflichtversichert sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 SGB IV Personen, die gegen Arbeitsentgelt beschäftigt sind. Der Gesetzgeber versucht, dem weitere Konturen zu verleihen und bestimmt, dass Beschäftigung die nichtselbständige Arbeit ist, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis (§ 7 Abs. 1 SGB IV).¹³ Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind nach Gesetzeswortlaut eine „Tätigkeit nach Weisungen“ und eine „Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers“. Auch das Sozialrecht stellt damit auf dieselben Hauptmerkmale wie das Steuerrecht ab. Und auch das Sozialrecht greift zur Konkretisierung dieser Oberbegriffe auf eine Gesamtbetrachtung zurück und bezieht in diese ebenfalls die oben aufgeführten Indizien mit ein.¹⁴

Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht nehmen folglich im ersten Schritt identische Kriterien in den Blick. Bei Vornahme der Gesamtbetrachtung im Einzelfall kommen sie jedoch zu ggf. unterschiedlichen Ergebnissen.

¹⁰ Jedenfalls keine, welche über das sowieso gegebene unternehmerische Weisungsrecht hinaus geht. Ersteres kann dementsprechend nicht ausschlaggebend sein, s. Fandel/Kock in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 9. Aufl., § 611a BGB (Stand: 01.02.2020) Rn. 43.

¹¹ s. Hey in Tipke/Lang Kap. 8, Rn. 8.472 mit weiteren Nachweisen auch zur zwischenzeitlich eingesetzten Lockerung der Rechtsprechung.

¹² BT-Drs. 7/4122 S. 31 zu § 7 spricht von einem "Grundbegriff des Sozialversicherungsrechts".

¹³ § 7 Abs. 1 SGB IV.

¹⁴ BSG v. 4.6.2019 – B 12 R 11/18 R –, BSGE 128, 191-205, Rn. 14. Verwendung eines Typus zur Konkretisierung des § 7 SGB IV seitens des BVerfG gebilligt, BVerfG, Kammerbeschluss v. 20.5.1996 – 1 BvR 21/96 –, juris.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Rechtsgebiete unterschiedliche Ziele verfolgen können. Die Gesamtbetrachtung wird in diesem Fall durch das jeweilige Ziel des Rechtsgebietes eingefärbt. Abhängig von Sinn und Zweck des Regelungsbereiches werden einzelne Kriterien mehr oder weniger stark gewichtet. Das Ergebnis der Gesamtbetrachtung kann somit unterschiedlich ausfallen. **Teilweise hat sich die Gewichtung der Kriterien in den einzelnen Rechtsgebieten durch die Rechtsprechung der Fachgerichte auseinanderentwickelt, ohne dass dies von den Regelungszwecken der Teilrechtsgebiete zwingend geboten war.** Das gilt z. B. für das angeführte Beispiel eines Geschäftsführers einer Gesellschaft, der gleichzeitig beherrschender Gesellschafter ist.¹⁵

Diese unterschiedlichen Ergebnisse sind für Bürger kaum nachzuvollziehen. Das kann zu Frustration führen und ggf. sogar den Eindruck eines willkürlichen Verwaltungshandelns wecken.

Der Begriff „Unternehmer“

Der Begriff des Unternehmers bzw. des Unternehmens ist quasi der Gegenbegriff zum Arbeitnehmer. Er wird in vielen Rechtsbereichen relevant. So ist der Unternehmerbegriff im Umsatzsteuerrecht zentral. Aber auch außerhalb des Steuerrechts lassen sich die beiden Begriffe in zahlreichen Regelungsbereichen finden. Exemplarisch genannt seien Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 14 Abs. 1 und § 631 BGB.), des Handelsgesetzbuchs (§ 84 HGB und § 271 HGB), des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 1 GWB) sowie des Strafgesetzbuchs (§ 265b StGB).

Im Einkommensteuerrecht wird der Begriff des Unternehmers zwar im Gesetz nicht explizit verwendet, er wird jedoch im Rahmen der Gesetzesanwendung bei der Abgrenzung von Nichtselbständigkeit und Selbständigkeit genutzt.¹⁶ Diese Unterscheidung ist nötig, um Einkünfte, die die Selbständigkeit voraussetzen, (z. B. Einkünfte aus Gewerbebetrieb gem. § 15 EStG oder Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gem. § 13 EStG) von den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) abzgrenzen.

Wie erläutert, wird die Frage der Nichtselbständigkeit und damit die Frage nach der Arbeitnehmereigenschaft mithilfe eines offenen Typusbegriffs beantwortet.

Dabei ist die gegenteilige Frage nach der Selbständigkeit denklogisch mitabgebildet. So indiziert das Merkmal „Weisungsgebundenheit hinsichtlich Ort, Zeit und Inhalt der Tätigkeit“, wenn es vorliegt, die Nichtselbständigkeit. Liegt es nicht vor, spricht dies für eine Selbständigkeit. „Unternehmer“ beschreibt in diesem Sinne den Gegenpol zum „Arbeitnehmer“, mithin den Selbständigen. Da die Begriffe spiegelbildlich zueinanderstehen, schlagen sich die bei der Arbeitnehmereigenschaft gezeigten Uneinheitlichkeiten auch hier nieder.

Eine tatsächliche Definition des Unternehmers findet sich im Umsatzsteuergesetz. Neben der Selbständigkeit wird dort eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit gefordert. Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen (§ 2 Abs. 1 S. 3 UStG). **Der Unternehmer im Sinne der Umsatzsteuer ist damit „mehr“ als ein reiner Gegenpol zum Arbeitnehmer, „mehr“ als ein reiner Selbständiger.** Anders formuliert: Jeder, der ohne Weisungsgebundenheit und ohne Eingliederung in einem fremden Betrieb tätig wird, mag zwar als Selbständiger gelten, ist damit aber nicht automatisch

¹⁵ So geht BFH v. 23.4.2009 – VI R 81/06, BStBl. II 2012, 262, in einer isolierenden Betrachtung des Anstellungsvertrages davon aus, dass selbst ein beherrschender GmbH-Gesellschafter/Geschäftsführer bloß Arbeitnehmer der GmbH ist (ebenso BFH v. 14.4.2010 – XI R 14/09, BStBl. II 2011, 433 für den Bereich der Umsatzsteuer). Dagegen nimmt das BSG eine Gesamtbetrachtung einschließlich des Gesellschaftsverhältnisses vor und qualifiziert einen beherrschenden Gesellschafter/Geschäftsführer bereits dann als Selbständigen, wenn dieser über eine sog. Sperrminorität, d. h. über eine gesellschaftsrechtliche Blockier-Stellung, auch in laufenden Angelegenheiten verfügt (BSG v. 14.3.2018 – B 12 KR 13/17 R, BSGE 125, 183 Rz. 21 ff.; BSG v. 19.9.2019 – B 12 R 25/18 R, BSGE 129, 95 Rz. 15 f.).

¹⁶ Hey in Tipke/Lang, Kap. 8 Rz. 8.472.

auch Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts. Umgekehrt beschränkt das Einkommensteuerrecht den Unternehmer auf Einkünfte aus selbständiger Arbeit (§ 18 EStG), Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG) und Gewerbebetrieb (§ 15 EStG). Das Umsatzsteuerrecht versteht demgegenüber auch die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken (= private Vermögensverwaltung) als unternehmerisch (so Art. 9 Abs. 2 S. 2 Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie [MwStSystRL]). Dagegen soll das (selbständige) bloße Halten von Beteiligungen noch kein „Unternehmen“ im Sinne der Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer) sein.¹⁷

Die Beispiele zeigen: Rechtsbegriffen kann in Gesetzesanwendung und Gesetzesvollzug sogar dann Bedeutung zukommen, wenn sie (wie bei der Abgrenzungsfrage der Nichtselbständigkeit und der Selbständigkeit im Einkommensteuerrecht) selbst nicht ausdrücklich genanntes Merkmal sind. Sie werden untechnisch als Abgrenzungsmerkmal oder als Gegenpol verwendet, ohne dass sie in diesem Zusammenhang kongruent mit einer in anderen Gesetzen gegebenen Definition verwendet werden.

Die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ zeigen als Beispiele für Typusbegriffe eindeutig, dass es eines gesetzgeberischen Eingreifens bedarf, um zu einem einheitlichen Verständnis zu kommen. Das wäre z.B. möglich, indem in den Teilrechtsgebieten gleichlautende sog. Regelbeispiele ins Gesetz aufgenommen werden, die das Begriffsverständnis vereinheitlichen. Genügt auch das nicht, sind ggf. ausdrückliche Klarstellungen bis hin zu konkreten gesetzlichen Definitionen vorzunehmen.

Diese Klarstellungen sind zwingend notwendig, um im nächsten Schritt eine Digitaltauglichkeit (s. Infobox 5) der Begriffe zu schaffen und damit den Verwaltungsvollzug zu erleichtern.

2.3 Bedeutung von Rechtsbegriffen für einen einfacheren (digitalen) Verwaltungsvollzug

Welche Bedeutung hat die uneinheitliche Verwendung der Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug? Beschrieben werden im Folgenden die Methodik zur Verfahrensanalyse sowie die vollzugspraktisch relevanten Ausprägungen der analysierten Begriffe Kind, Arbeitnehmer, Unternehmer, Wohnsitz. Anhand von Begriffsverflechtungen wird gezeigt, wie und an welchen Stellen im Verwaltungsvollzug dadurch Mehraufwände entstehen können.

Der Verwaltungsvollzug erfolgt zunehmend digital: Dies gilt nicht nur für die Online-Anträge, sondern auch für die elektronischen Fachverfahren der Behörden. In den letzten Jahren sind bereits zahlreiche gesetzliche Grundlagen mit Blick auf die Verwaltungsdigitalisierung geschaffen worden, um den Verwaltungsvollzug effizienter und digitaler ausgestalten zu können. Mit dieser damit eingeleiteten digitalen Transformation steigt aber auch die Erwartungshaltung vieler Bürger und politischer Entscheidungsträger an die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen. Für die Bürger sind Themen wie der digitale Zugang zu staatlichen Leistungen und deren Nutzerorientierung wesentlich.

¹⁷ So EuGH v. 27.09.2001 – C-16/00 (Cibo Participations), EuGH v. 16.07.2015 – C-108/14 u. a. (Larentia & Minerva).

Onlinezugangsgesetz (OZG)

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Die Umsetzung soll die Nutzerfreundlichkeit von Verwaltungsangeboten steigern und den Arbeits- und Erfüllungsaufwand der Verwaltung verringern. Das Gesetz trägt auch zur Optimierung und Digitalisierung von verwaltungsinternen Prozessen bei. Es werden ca. 600 Verwaltungsleistungen im Rahmen des OZG digitalisiert.

Infobox 1: Onlinezugangsgesetz¹⁸

Zu den gesetzlichen Entwicklungen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung zählen z. B. **E-Government-Gesetz** (2013), **Onlinezugangsgesetz** (2017), KONSENS-Gesetz (2017, s. Infobox 25), Digitale-Familienleistungen-Gesetz (2021, s. Infobox 22), **Registermodernisierungsgesetz** (Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung, 2021) oder **Unternehmensbasisdatenregistergesetz** (2021)¹⁹.



Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)

Das Gesetz verpflichtet jede Behörde, den Bürgern einen elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu eröffnen. Außerdem ermöglicht das Gesetz, die Online-Ausweisfunktion (eID) und die elektronische Signatur bei der Leistungsbeantragung zu nutzen. Langfristig werden durch die vorgenommenen Schritte die papierbasierte Schriftform in der Verfahrensabwicklung abgeschafft und die elektronische Verwaltung weitgehend gefördert.

Infobox 2: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung²⁰

¹⁸ Onlinezugangsgesetz in der Fassung vom 28.03.2021, BGBl. I 2021, 591.

¹⁹ Das Unternehmensbasisdatengesetz befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung besteht ein Regierungsentwurf vom 27.04.2021. Der Regierungsentwurf ist abr. unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/unternehmensbasisdatenregistergesetz.html> (Stand: 30.05.2021).

²⁰ § 2 EGovG, E-Governmentgesetz in der Fassung vom 03.12.2020, BGBl. I 2020, 2668.

Registermodernisierung und Registermodernisierungsgesetz

Mit dem Registermodernisierungsgesetz soll eine Identifikationsnummer als übergreifendes Ordnungsmerkmal in der Verwaltung eingesetzt werden. Die Steuer-Identifikationsnummer wird als Ordnungsmerkmal für die relevanten Register verwendet. Bis 2025 sollen mindestens die vom Gesetz genannten Top-Register über die Identifikationsnummer verfügen. In Deutschland werden die Register in den einzelnen kommunalen Verwaltungen vor Ort geführt. Durch diese dezentralen Register kann es zu Unstimmigkeiten in der Datenhaltung und zu überflüssiger Datenerhebung kommen. Im Zuge der Modernisierung sollen die Register vollständig miteinander verknüpft werden. Durch vernetzte Register besteht die Möglichkeit, digitale Daten zwischen den Behörden auszutauschen. Damit soll das Once-Only-Prinzip weiterentwickelt werden (s. Infobox 14).

Infobox 3: Registermodernisierung und Registermodernisierungsgesetz²¹

Unternehmensbasisdatenregistergesetz

Das Unternehmensbasisdatenregistergesetz hat das Ziel, eine zentrale Speicherung aktueller und konsistenter Stammdaten von Unternehmen zu ermöglichen. Dabei werden auch durch verschiedene Register vergebene Identifikatoren berücksichtigt. Zur klaren Identifizierung von Unternehmen soll eine Wirtschaftsnummer registerübergreifend etabliert werden. Das Register soll Teil der Umsetzung des Once-Only-Prinzips (s. Infobox 14) sein. Daher baut es auf bestehenden (föderalen) Verwaltungsstrukturen auf und dient als Grundlage zur Vernetzung. Angestrebt wird damit die Entwicklung integrierter Lösungen.

Infobox 4: Unternehmensbasisdatenregistergesetz²²

Zentrale Themen im Rahmen dieser digitalisierungsorientierten Gesetze sind Bürokratieabbau und der sichere zwischenbehördliche Datenaustausch. Leitend ist für die Gesetzgebungsvorhaben eine Harmonisierung der Datenbestände und die Verbesserung der Datenqualität und Datennachnutzung sowie der Einsatz einheitlicher IT-Verfahren und Software. Dies soll den Gesetzesvollzug auf Seiten der Verwaltung optimieren und durch geeignete digitale Maßnahmen unterstützen. Die Umsetzung erschwert jedoch der (historisch gewachsene) sehr komplexe Rechtsbestand. Hinzu kommen die teilweise unscharfen und uneinheitlichen Definitionen zentraler Rechtsbegriffe. Die meisten Hürden entstehen auf der Datenerfassungs- und Datenprüfungsebene (vgl. Prozessmodell, Abb. 4).

In der Diskussion um die Verwaltungsdigitalisierung spielt deswegen die Frage nach der Digitaltauglichkeit des geltenden Rechts eine Rolle.²³

²¹ Registermodernisierungsgesetz v. 28.03.2021, BGBl. I 2021, 591.

²² Das Unternehmensbasisdatengesetz befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, siehe Fn. 19.

²³ Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationskonzepte FOKUS (Hg.) (2019): Vom Gesetz zum Vollzug – und wieder zurück [online]. Abr. unter: https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/96990/Vom_Gesetz_zum_Vollzug.pdf (ges. am 17.02.2021).

Digitaltauglichkeit von Recht

Nach Maßgaben dieses Gutachtens ist Recht dann digitaltauglich, wenn die Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen von Rechtsbegriffen harmonisiert sind. Dies kann durch eine Modularisierung erfolgen, wie dieses Gutachten zeigt. Auf Basis der Begriffsmodule gelten einheitliche und verbindliche Datenmodelle, Zuständigkeiten, Datenquellen und technische Datenstrukturen für die Vollzugsebene. Die notwendigen Informationen für den Vollzug werden auf Gesetzgebungsebene im Rechtsetzungsverfahren im Rahmen einer Digitaltauglichkeitsprüfung verpflichtend berücksichtigt oder definiert. Abschnitte 6.4 und 6.5 dieses Gutachtens erläutern, wie dies gelingen kann.

Infobox 5: Digitaltauglichkeit

Die Wiederverwendung und damit die Referenzierbarkeit von Daten ist für digitaltauglichere Gesetze und für einen modernen digitalen Verwaltungsvollzug ein zentraler Aspekt. Um die Wiederverwendung von Daten zu ermöglichen, ist ein klarer Überblick über die in Fachverfahren und Registern bei einzelnen Behörden vorliegenden Datenbestände nötig.



Fachverfahren

Fachverfahren (IT-Fachverfahren) bezeichnet eine IT-Anwendung für das Beantragen und Durchführen von Verwaltungsleistungen. Die IT-Anwendung wird speziell für die Verwaltung entwickelt. IT-Fachverfahren nutzen Mitarbeiter der Verwaltung, Bürger oder Unternehmen.



Register

Unter einem Register der deutschen Verwaltung versteht man ein strukturiertes Verzeichnis, in welchem die in ihm geführten Daten über ein bestimmtes Merkmal verbunden sind. Es handelt sich um eine Form der standardisierten Dokumentation von Daten. Ein Beispiel ist das Nationale Waffenregister.

Infobox 6: Fachverfahren²⁴

Infobox 7: Register²⁵

Ein mögliches Instrument dafür ist die vom Statistischen Bundesamt geführte **Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP)**, welche im Sommer 2021 erstmals präsentiert werden soll. Die Plattform soll im Ergebnis den Überblick liefern, welche Verwaltungsdatenbestände in welchen Registern und Fachverfahren vorhanden sind, damit diese dann effektiver genutzt werden können.

²⁴ BMI: Das Nutzerkonto Bund [online]. Abr. unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/das_nutzerkonto_bund_0620.pdf?__blob=publicationFile (ges. am 20.05.2021).

²⁵ BVA: Register Factory [online]. Abr. unter:

https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/I/Informationstechnik/RegisterFactory/registerfactory_node.html (ges. am 20.05.2021).

Die VIP des Statistischen Bundesamtes enthält keine Datenbestände an sich, sondern zeigt, welche Angaben auf welche Art und Weise bei welcher Stelle vorliegen. Sie enthält tief gegliedert Metadaten der Register und Fachverfahren, insbesondere zu Herkunft, Struktur und Inhalt. Metadaten sind keine personenbezogenen Daten und zeigen keine konkrete Ausprägung im Sinne von Einzeldaten (z. B. „weiblich“), sondern nur Merkmale (z. B. Geschlecht männlich/weiblich/divers). Auch enthält die VIP Informationen zur Registerführung an sich (z. B. die Möglichkeiten des Zugriffs) sowie zu den rechtlichen und technischen Aspekten.

Nutzer aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft haben die Möglichkeit, in den geführten Verwaltungsdatenbeständen zentral zu recherchieren. In der ersten Ausbaustufe enthält die VIP Informationen zu voraussichtlich rund 300 Registern. Zudem soll die Plattform als Instrument der Daten-Inventur Redundanzen in Datenbeständen erkennen und beheben. Der VIP-Funktionsumfang fördert so die Datensparsamkeit, die Umsetzung des Once-Only-Prinzips (s. Infobox 14) und ein schnelles Auffinden von Datenquellen für die bessere Rechtssetzung.²⁶

Auch die mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG) eingeführte Registerlandkarte verfolgt einen ähnlichen Zweck wie die VIP. Die künftig vom Bundesverwaltungsamt zu erstellende Übersicht über bestehende Register soll den Überblick über bestehende Register und deren Entwicklung erleichtern und damit eine wichtige Entscheidungsgrundlage für spätere (gesetzliche und untergesetzliche) Vorhaben der Registermodernisierung sein, z. B. im Hinblick auf mögliche Synergien und Rationalisierungsoptionen.

Für die Formulierung von digitaltauglichen Gesetzen sollen auch die im Projekt E-Gesetzgebung erarbeiteten Werkzeuge zum Einsatz kommen. Den digitalen Rechtsetzungsprozess unterstützt der Inhaltsdatenstandard LegalDocML.de: Er ermöglicht es, die Struktur von Regelungstexten maschinenlesbar abzubilden und die Struktur künftig einheitlich und nachvollziehbar zu gestalten.²⁷

Das Zusammenspiel dieser Werkzeuge mit dem Föderalen Informationsmanagement (FIM) beschreibt Kapitel 6.5.

²⁶ Destatis Statistisches Bundesamt: Verwaltungsdaten-Informationsplattform [online]. Abr. unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/VIP/vip.html> (ges. am 12.05.2021).

²⁷ Verwaltung Innovativ: Projekt E-Gesetzgebung [online]. Abr. unter: https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/projekt_E_gesetzgebung_node.html (ges. am 19.05.2021).



OZG-Reifegradmodell

Das Reifegradmodell misst den Grad der Online-Fähigkeit einzelner OZG-Leistungen in den Stufen 0 bis 4: Auf Stufe 0 bietet eine Behördenwebseite keine Informationen über eine Leistung. Auf Stufe 1 kann eine Leistung online eingesehen und ab Stufe 2 als Antragsformular bearbeitet werden. Ab Stufe 3 können Bürger einen Antrag auf eine staatliche Leistung online stellen und entsprechende Nachweise digital einreichen. In Stufe 4 wird das Verwaltungsverfahren vollständig digital und gemäß dem Once-Only-Prinzip (s. Infobox 14) abgewickelt. Bis zum Ende des Jahres 2022 müssen die Verwaltungsleistungen laut OZG (s. Infobox 1, Infobox 8) mindestens Stufe 3 erreichen.

Infobox 8: OZG-Reifegradmodell²⁸

Keine Weitergabe zulässig

Erkenntnis

Die FIM-Werkzeuge, E-Gesetzgebung und die VIP/Registerlandkarte helfen bei der Erarbeitung von digitaltauglichen Gesetzen.

Verwendungsmöglichkeiten der VIP



Die Verwendungsmöglichkeiten der VIP gehen deutlich über die amtliche Statistik hinaus. Um vorhandene Datenbestände nach dem Once-Only-Prinzip zu nutzen und für das angestrebte Datenaustauschverfahren nach Stufe 4 des OZG-Reifegradmodells (s. Infobox 8) bei der OZG-Umsetzung ist sie essenzielles Hilfsmittel, um zu eruieren, wo welche Datenbestände vorhanden sind.

Allein das Wissen, in welchen „klassischen“ Registern welche Daten vorhanden sind, genügt nicht. Viel entscheidender ist das Wissen über die Datenbestände in den jeweiligen Fachverfahren der Behörden. Insbesondere die Daten zu Förder- und Subventionsverfahren (z.B. Corona-Soforthilfen, Kreditprogramme der KfW) oder zu den Verwaltungsfachverfahren zu Sozialleistungen bergen erhebliches Potenzial.

Die VIP ist effektiv, wenn sie vollumfassend und stets aktuell sämtliche Informationen zu den Datenbeständen in den Registern und Fachverfahren abbildet. Die Stellen der öffentlichen Verwaltung und die Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erledigen, sind daher gefordert, das Statistische Bundesamt zu unterstützen und Informationen zu ihren Metadaten und deren späteren möglichen Änderungen mitzuteilen.

St

²⁸ OZG: Digitale Services im Sinne des OZG [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg.umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG> (ges.am 03.05.2021).

Methodik

Vor dem Hintergrund bestehender Gesetze ist zu eruieren, wo in den Verwaltungsverfahren Digitalisierungshürden liegen und wo Potenziale für eine digitaltaugliche Rechtsetzung bestehen. Dabei stützt sich das Gutachten methodisch auf folgende drei Perspektiven (Abb. 4).

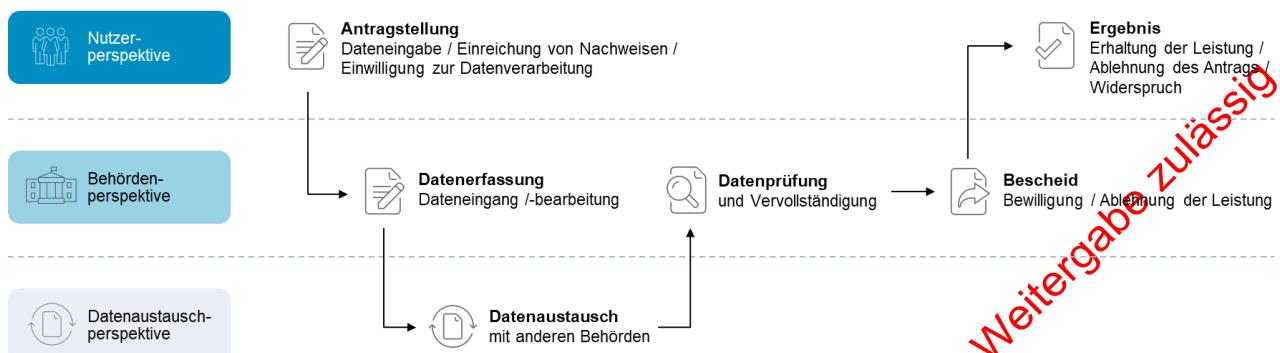


Abb. 4: Nutzerperspektive, Behördenperspektive, Datenaustauschperspektive: Prozessmodell zur Analyse von Verwaltungsverfahren

An einem Verwaltungsverfahren sind mehrere Akteure beteiligt, die jeweils als Rechtsanwender tätig werden müssen. Die digitalisierungstaugliche Ausgestaltung von Gesetzen und Rechtsbegriffen erfordert, dass alle Akteure, die als Rechtsanwender tätig sind, berücksichtigt werden. Dementsprechend ist in die Analyse die Perspektive der Behörden und der Bürger einzubeziehen.

Ein großer Teil der Nachweislast liegt derzeit noch beim Bürger. Die **Nutzerperspektive** betrachtet, welche Leistung der Nutzer im jeweiligen Verfahren zu erbringen hat. Gemeint ist die Antragsstellung mit der jeweiligen Dateneingabe, dem Einreichen von Nachweisen und der Einwilligung zur Datenverarbeitung.

Rückt der Bürger, zum Beispiel durch Digitalisierungsmaßnahmen wie der automatisierten Übernahme von Nachweisdaten, in den Hintergrund, gewinnt die **Behördenperspektive** an Gewicht. Sind die Daten vom Nutzer eingegeben und behördenseitig erfasst, beginnt der Prüfungs- und Bearbeitungsprozess, der die Behördenperspektive ausmacht.

Werden für die Prüfung oder Bewilligung einer Leistung verfahrensübergreifend Daten abgerufen, nimmt der Abgleich von Daten mit anderen Stellen und Behörden zu. Der Verfahrensschritt im Rahmen des Gutachtens, der den Austausch, Abgleich und die Übertragung von Daten zwischen Behörden betrachtet, wird als **Datenaustauschperspektive** bezeichnet (Abb. 5). Für den Datenaustausch ist die Eindeutigkeit der Rechtsbegriffe und deren Verwendung zentral. Sind zum Beispiel Antragsfelder in zwei Verfahren gleich benannt, enthalten aber verschiedene Werte, kommt es zu Fehlern oder eine Automatisierung des Abrufs ist sogar gänzlich ausgeschlossen. Die Behörde A kann die Daten aus dem Datensatz B der Behörde B (Abb. 5) nicht eins zu eins durch einen automatisierten Abruf übernehmen, weil ggf. die Inhalte einzelner Felder nicht identisch sind, obwohl die Felder die gleiche Bezeichnung haben. Der uneinheitliche Gebrauch einkommensbezogener Begriffe stellt ein besonderes Problem dar, weil er einen großen Querschnitt an Leistungen und den zur Abwicklung erforderlichen IT-Fachverfahren betrifft.

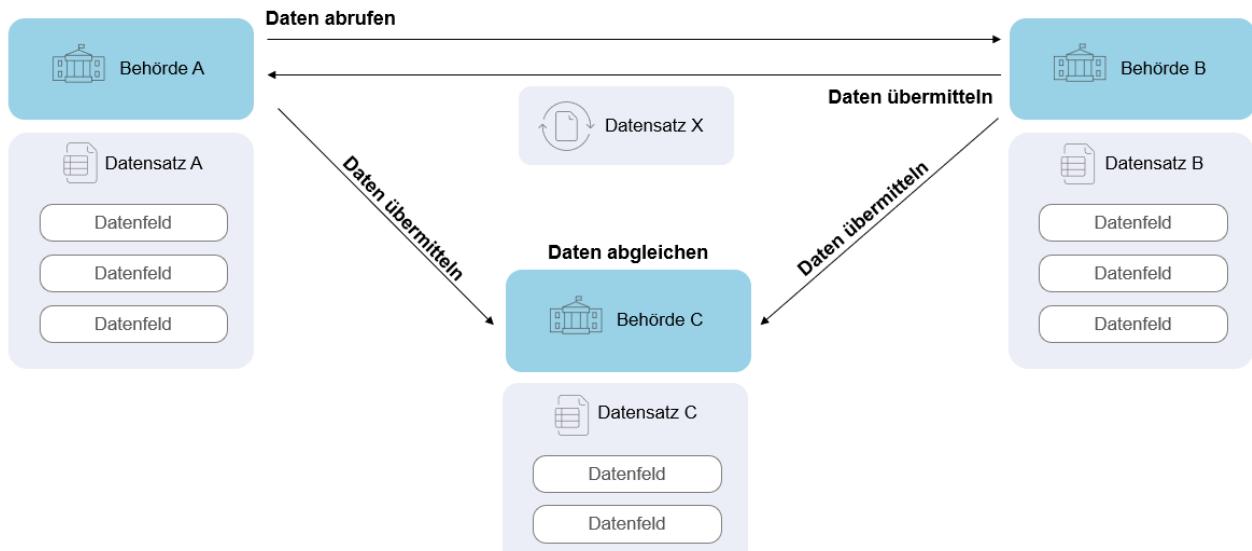


Abb. 5: Datenaustauschperspektive

Um diesen Zusammenhang zu analysieren, fokussiert sich das Gutachten vor allem auf die Komplexität und Uneinheitlichkeit des Einkommensbegriffes, dessen Auswirkung auf den Verwaltungsvollzug und die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren.

Um das Problem uneinheitlich verwendeter Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug zu veranschaulichen, lohnt sich auch ein Blick auf die Ausprägungen der Begriffe „Kind“, „Wohnsitz“, „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in den Anträgen auf Verwaltungsleistungen und in Verwaltungsverfahren.

Antragsrelevante Ausprägungen ausgewählter Begriffe

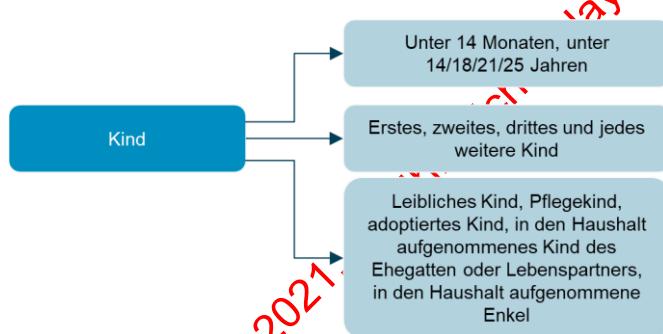


Abb. 6: Antragsrelevante Ausprägungen des Begriffs „Kind“

Der Begriff „Kind“ weist aus der Perspektive der Antragstellung und -bearbeitung drei grundlegende Eigenschaften auf: Alter des Kindes, Anzahl der Kinder und das Verhältnis des Kindes zu der antragstellenden Person. In unterschiedlichen Verwaltungsverfahren, aber auch innerhalb eines Verfahrens, haben die Ausprägungen dieser Eigenschaften Auswirkungen auf die Leistungserbringung.

Die Begriffe „Unternehmer“ und „Arbeitnehmer“ sind, wie in Kapitel 2.2 angesprochen, legal nur teilweise oder nicht eindeutig definiert. Im alltäglichen Sprachgebrauch versteht man unter „Arbeitnehmer“ eine Person, die eine nicht selbständige Tätigkeit bzw. Erwerbstätigkeit ausübt; als „Unternehmer“ bezeichnet man eine Person, die selbständig tätig ist. Hier hat der Bürger ein Definitionsproblem: Bin ich selbständig oder nichtselbständig? Bei der Antragstellung sollen „Unternehmer“ und „Arbeitnehmer“ je nach „Rolle“ unterschiedliche Angaben zum Einkommen machen (u. a. zu Einkünften, Einnahmen, Gehalt, Zulagen, Gewinn, Umsatz etc.). Diese Begriffe können im selben Antrag in unterschiedlichen Kombinationen

aufzutreten, was den Bürgern bei der Antragstellung mehr als nur ein oberflächliches rechtliches Verständnis abverlangt.

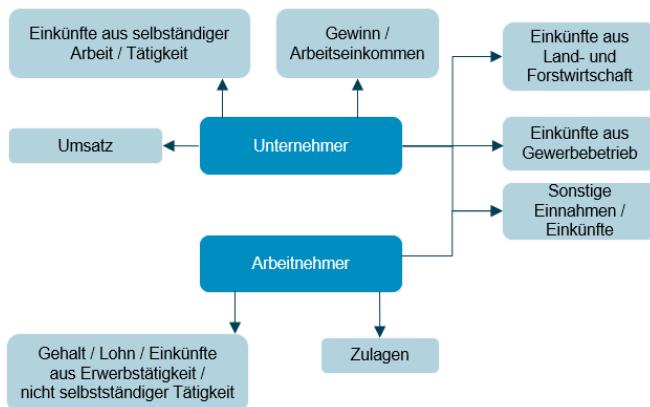


Abb. 7: Einkommensbezogene Ausprägungen der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in Anträgen

Eine Harmonisierung der Rechtsbegriffe könnte die Unklarheiten für den Bürger beheben. Auch ließen sich damit die Potenziale der Digitalisierung für den Verwaltungsvollzug besser nutzen, denn nur mit eindeutigen verfahrensübergreifenden Begriffsdefinitionen sind behörden- und verfahrensübergreifende eindeutige Datenfelder definierbar und damit eindeutige Datenströme und saubere Datenschnittstellen möglich.

Gerade auch für die Erstellung von standardisierten Bescheiden, wie dem Kindergeld, ist der Nutzen maschinenverständlicher Rechtstexte groß.²⁹ Diese Maschinenverständlichkeit beinhaltet auch eindeutige Begriffsdefinitionen mit seinen entsprechend eindeutigen Datenfeldern. Die angestrebte Registermodernisierung mit dem Registermodernisierungsgesetz ist ein wesentlicher Schritt zur Vereinfachung dieses digitalen Verwaltungsvollzugs.

²⁹ Mohabbat Kar, R. et al. (2019) Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen. Hg. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationskonzepte FOKUS [online]. Abr. unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Recht+Digital+-+Maschinenverst%C3%A4ndlich+und+automatisierbar> (ges. am 17.02.2021). S. 10f.

Zwischenfazit

- Rechtsbegriffe sind mehrfach belegt oder werden je nach Kontext unterschiedlich verstanden und verwendet. Selbst bei einer identischen gesetzlichen Definition ergeben sich bei der Anwendung in verschiedenen Rechtsgebieten teils erhebliche Unterschiede.
- Die Analyse der Bedeutung uneinheitlich verwendeter Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug erfolgt in einem Modell, das Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive (s. Abb. 17) betrachtet.
- Es entstehen Verflechtungen zwischen den Verwaltungsleistungen. Für die administrierenden Behörden ist es aufwändig, wenn bei diesen Verflechtungen nur ähnliche Rechtsbegriffe verwandt werden, da sie die genaue Abgrenzung und die Unterschiede der Rechtsbegriffe auch hinsichtlich der Nachweise abbilden müssen. Dies erhöht den Bürokratieaufwand, die Passgenauigkeit von Verwaltungsentscheidungen sinkt und die Anwendung des vorhandenen Regelungsbestandes wird fehleranfälliger.

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete

3 Bestandsaufnahme: „Einkommen“ und „Vermögen“ als Musterbeispiele

Um die Digitaltauglichkeit von Gesetzen im erläuterten Rahmen zu analysieren, ist zunächst zu klären, wie ausgeprägt das Problem der uneinheitlichen Begriffsverwendung ist. Um sich der Digitaltauglichkeit und Harmonisierung der Rechtsbegriffe zu nähern, sind die fraglichen Begriffe und die Unterschiede im Detail zu betrachten. Hierfür dienen im Folgenden die Rechtsbegriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ als Beispiele.

Anhand dieser beiden Begriffe ist zu untersuchen, wie stark sich gesetzliche Definitionen tatsächlich unterscheiden und ob sich auch bei scheinbar abweichenden Definitionen Elemente finden lassen, die sich gleichen. Die Ergebnisse erlauben Rückschlüsse darauf, wie ausgeprägt das Problem der begrifflichen Inkonsistenzen ist. Zudem ist das Ausmaß des Anpassungsbedarfs daraus abzuleiten und erste Ansatzpunkte auszumachen.

3.1 Bedeutung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ im Verwaltungsrecht

Das Einkommen und das Vermögen einer Person sind Merkmale, die Behörden nahezu immer abfragen müssen, wenn es um die Gewährung einer staatlichen Leistung an einen Bürger geht.

Um zu beurteilen, ob Bürger zu einer staatlichen Leistung berechtigt sind, nutzen Behörden nach der momentanen gesetzlichen Ausgestaltung das Einkommen und Vermögen von Personen. Die Bedürftigkeit von Personen ist eine der Voraussetzungen für eine „klassische“ Sozialleistung wie ALG II (s. Infobox 20), Wohngeld (s. Infobox 16) BAföG oder Kinderzuschlag.³⁰ Das heißt, die einzelne Person darf nicht über eine hinreichende finanzielle Ausstattung für den Lebensunterhalt verfügen.



Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) regelt die staatliche finanzielle Unterstützung für den Lebensunterhalt und die Ausbildung von Schülern und Studierenden, die von ihrer Familie nicht ausreichend unterstützt werden können. Diese Unterstützungsleistung selbst wird im allgemeinen Sprachgebrauch als „BAföG“ bezeichnet. Bei Schülern wird eine Vollunterstützung gewährt, d. h. es besteht keine Rückzahlungspflicht. Die Unterstützung von Studenten wird zu 50 % als Darlehen gewährt; d. h. 50 % der Summe sind in der Regel nach Ablauf von 5 Jahren seit Ende der Förderung in Raten zurückzuzahlen. Das örtliche Amt für Ausbildungsförderung trifft die Entscheidung über die Ausbildungsförderung und das Bundesverwaltungsamt (BVA) stellt die Rückzahlung der Darlehen sicher.

Infobox 9: Bundesausbildungsförderungsgesetz³¹

³⁰ s. §§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 9 Abs. 1 SGB II; § 4 Nr. 3, 13 ff., 21 Nr. 3 WoGG § 11 Abs. 1, 2 BAföG; § 6a BKKG.

³¹ s. § 17 Abs. 1, § 17 Abs. 2 S. 1, § 18 Abs. 3, 4, §§ 40, 45, § 39 Abs. 2 BAföG, in der Fassung vom 12.11.2020, BGBl. I 2020, 2416.



Kinderzuschlag

Der in § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) geregelten Kinderzuschlag wird Familien mit geringem Einkommen zusätzlich zum Kindergeld gewährt. Der Kinderzuschlag wird vorrangig zu ALG II gewährt, wenn durch ihn schon eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Familie erreicht werden kann. Die Höhe des Kinderzuschlags richtet sich nach den jeweiligen Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Familie. Für die Gewährung des Kinderzuschlags ist die Familienkasse zuständig.

Infobox 10: Kinderzuschlag³²

Neben diesen klassischen Sozialleistungen, die nur bei einer Bedürftigkeit des Antragstellers gezahlt werden, stehen weitere Unterstützungsleistungen. Dazu gehören familiäre Unterstützungsleistungen, die Familien im Allgemeinen fördern und nicht nur finanziell besonders schwach gestellten Personen gewährt werden. Beispielsweise zu nennen sind das Kindergeld oder Elterngeld. Dennoch spielt das Einkommen der Eltern als Leistungsbezieher auch hier eine Rolle. Die Bemessung des Elterngeldes hängt unmittelbar vom vorherigen Nettoeinkommen des beantragenden Elternteils ab (§ 2 Abs. 1 S. 1 BEEG). Je besser Eltern also vor der Geburt eines Kindes verdient haben, desto höher ist grundsätzlich das Elterngeld. Ein hohes Einkommen führt hier mithin zu einer höheren staatlichen Leistung, während es bei klassischen Sozialleistungen die staatlichen Leistungen reduziert.



Elterngeld

Das Elterngeld ist eine im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) geregelte Einkommensersatzleistung. Es soll einen Einkommensverlust ausgleichen, der dadurch entsteht, dass Eltern zugunsten der Kindererziehung weniger oder gar nicht mehr arbeiten. Die Höhe des Elterngeldes richtet sich nach dem Einkommen des betroffenen Elternteils vor der Geburt des Kindes und beträgt grundsätzlich 67 % dieses Einkommens (höchstens 1.800 Euro, mindestens 300 Euro).

Infobox 11: Elterngeld³³

Weiter ist das persönliche Einkommen im Steuerrecht von zentraler Bedeutung. Die Höhe des Jahreseinkommens dient als Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuerbelastung des Bürgers (§ 32a Abs. 1 S. 1 EStG). Jeder Bürger soll (nur) so hohe Steuern zahlen müssen, wie ihm nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen zuzumuten ist. Wer ein hohes Einkommen hat, der kann und muss höhere Steuern zahlen als derjenige, der wenig verdient.

Eine ähnliche Bedeutung haben Einkommen und Vermögen für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Es bestimmt sich nach dem jeweiligen Einkommen, ob und in welcher Höhe ein eigener Beitrag zu den Leistungen der Eingliederungshilfe geleistet werden muss (§§ 92, 136 f SGB IX). Ein hohes Vermögen kann wiederum den Anspruch auf die staatliche Leistung ausschließen (§ 140 SGB IX).³⁴

³² § 6a BKGG in der Fassung vom 10.03.2021, BGBl. I 2021, 335.

³³ § 2 BEEG in der Fassung vom 15.02.2021, BGBl. I 2021, 239.

³⁴ Mit Ausnahme der in § 138 I SGB IX genannten Leistungen, s. § 140 Abs. 3 SGB IX.



Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Die seit dem Jahr 2020 im SGB IX geregelte Eingliederungshilfe umfasst Leistungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, die ihnen helfen soll, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Die Eingliederungshilfe ist nach unterschiedlichen Lebensbedürfnissen gegliedert. Die Menschen können in der sozialen Teilhabe, im Arbeitsleben oder in der Bildung unterstützt werden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Einkommensverhältnissen hat die leistungsbeziehende Person eigene Beiträge zu den Leistungen der Eingliederungshilfe zu erbringen.

Infobox 12: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen³⁵

Dieser knappe Überblick über verschiedene Bereiche des Verwaltungsrechts zeigt bereits die hohe Bedeutung der finanziellen Verhältnisse einer Person. Festgemacht werden diese Verhältnisse an den Merkmalen „Einkommen“ und „Vermögen“. Beide Begriffe sind jedoch nicht aus sich heraus eindeutig verständlich. Weder für die Verwaltung noch für die Bürger ist ohne nähere Erläuterung klar, welche Beträge unter das Einkommen oder das Vermögen fallen. Dementsprechend sind beide Begriffe in den maßgeblichen Gesetzen näher definiert. Es wird jeweils bestimmt, was bei der Ermittlung von Einkommen und Vermögen genau zu berücksichtigen ist.

3.2 Status quo: Diverse Begriffsausgestaltungen

Schon ein kurzer Blick in diese Gesetze zeigt, dass jedes Gesetz eine mehr oder weniger individuelle Definition aufstellt. Ausgeprägte Uneinheitlichkeiten sind festzustellen. Der folgende Vergleich der gesetzlichen Definitionen beider Begriffe erlaubt es, genauere Schlüsse hinsichtlich des Ausmaßes der Unterschiede und des Harmonisierungsbedarfs zu ziehen.

Einkommen

Der Einkommensbegriff prägt den gesamten Bereich der Leistungsverwaltung und das Steuerrecht. In allen Gesetzen, die auf das Einkommen als Begriff abstellen, finden sich Erläuterungen zum Begriffsverständnis. Nicht alle Gesetze definieren den Begriff dabei vollkommen eigenständig. Vielmehr wird in vielen Fällen auf Definitionsnormen eines anderen Gesetzes verwiesen. Auffällig ist, dass es oft nicht bei einem Verweis bleibt. Stattdessen wird der über den gesetzlichen Verweis herangezogene Betrag weiter spezifiziert: Einzelne näher bestimmte Erträge werden, anders als in dem Gesetz, auf das verwiesen wird, gesondert hinzugerechnet oder abgezogen (im Einzelnen dazu später). Teilweise – wenn auch eher selten – wird ohne Einschränkungen (pauschal) auf die Begriffsbestimmung eines anderen Gesetzes verwiesen. Die gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe lassen sich vor diesem Hintergrund in drei Kategorien aufteilen (Abb. 8):

- Konstitutive Begriffsbestimmungen:** Das Gesetz definiert den Einkommensbegriff für den Anwendungsbereich des Gesetzes komplett eigenständig. Es werden alle Elemente, die bei der Ermittlung des Einkommens zu berücksichtigen sind, explizit benannt.
- **Vollverweis:** Das Gesetz verweist für die Definition des Einkommens auf die Bestimmungen eines anderen Gesetzes und nimmt keine gesonderten Regelungen zum Einkommen vor.
 - **Modifizierende (Teil-)Verweise:** Das Gesetz verweist als Ausgangspunkt auf einen Teil der Einkommensdefinition eines anderen Gesetzes. Das daraus zu entnehmende Merkmal wird aber

³⁵ § 92 SGB IX in der Fassung vom 04.05.2021, BGBl. I 2021, 882.

um weitere Aspekte ergänzt. Der Einkommensbegriff des anderen Gesetzes wird also modifiziert. Letztlich entsteht ein eigenes Begriffsverständnis.

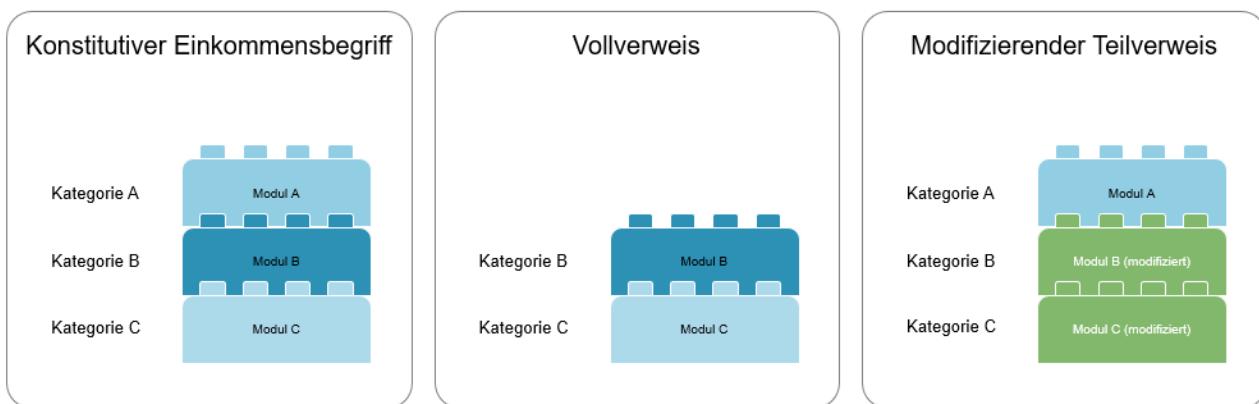


Abb. 8: Kategorisierung der gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe

Konstitutive Begriffsbestimmungen finden sich z. B. für die Einkommensteuer (§ 2 EStG) und für den Bereich des ALG II (§ 11 SGB II). Die jeweiligen Gesetze definieren genau, welche Werte nach ihrem Verständnis in das Einkommen einzubeziehen sind und welche nicht.

Beide Gesetze bilden wiederum den Bezugspunkt für andere Bereiche des Verwaltungsrechts. Für die Bemessung des Kinderzuschlags wird beispielsweise umfassend auf den für das ALG II definierten Einkommensbegriff Bezug genommen (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKG); die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen verweist hingegen pauschal auf einen Teil des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs, ohne Ergänzungen vorzunehmen (§ 135 Abs. 1 SGB IX). Beides sind somit Beispiele für uneingeschränkte Verweise auf die Einkommensdefinition eines anderen Gesetzes.

Am häufigsten anzutreffen sind modifizierende Verweise. Entsprechende Verweise auf einen Teil des einkommensteuerlichen Begriffsverständnisses finden sich z. B. für den Einkommensbegriff beim BAföG (§ 21 BAföG) oder beim Elterngeld (§§ 2 ff. BEEG). In beiden Fällen nimmt das konkrete Gesetz dann aber Modifikationen vor.

Diese sechs Bereiche dienen im Folgenden als Basis, um die unterschiedlichen Einkommensdefinitionen genauer zu betrachten (Abb. 9). Sie decken alle Definitionsgebiete ab. Mit den zwei Beispielen aus jeder Kategorie lässt sich ablesen, ob es auch innerhalb der Kategorien gewisse typische Strukturen und Unterschiede zu den anderen Begriffen gibt.

Sperfrist: 29.06.2021, 11:00, nicht vergessen!

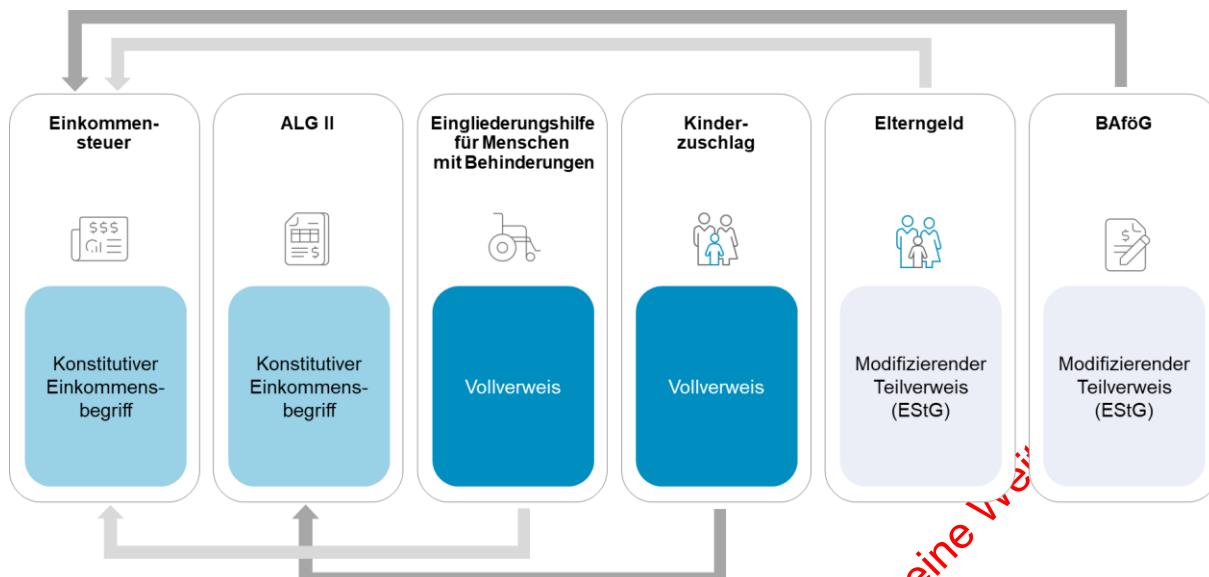


Abb. 9: Überblick der Begriffsbestimmungen „Einkommen“

Elemente der Einkommensbegriffe – einzubeziehende Werte

Zerlegt man die Einkommensbegriffe der sechs untersuchten Bereiche in Einzelteile, ist festzustellen, dass fast alle Definitionen derselben Struktur folgen (Abb. 10): Zuerst wird bestimmt, welche Bezüge allgemein einzubeziehen sind. Eingeschränkt wird diese allgemeine Bestimmung durch die explizite Freistellung einzelner Bezüge.

Anschließend werden gewisse Aufwendungen einkommensmindernd berücksichtigt, die sich grob in zwei Gruppen teilen lassen:

- Erwerbsaufwendungen: Ausgaben, die einzelne Personen machen, um Bezüge zu generieren. Zum Beispiel die Anschaffung von Arbeitsmitteln.
- Private Aufwendungen: Ausgaben aus privaten Gründen. Zum Beispiel für die Familie oder Versicherungsbeiträge.



Abb. 10: Elemente des Einkommensbegriffs

Einzig die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zeigt eine abweichende Herangehensweise: Wie erläutert verweist das Gesetz hier auf die Bestimmungen des Einkommensteuerrechts. Allerdings wird nicht auf das gesamte Einkommen Bezug genommen, sondern nur auf den Teilbereich der sog. Summe der Einkünfte. Die Summe der Einkünfte erfasst die zu berücksichtigenden Bezüge abzüglich der Erwerbsaufwendungen. Privat veranlasste Ausgaben sind hingegen außer Acht gelassen (Abb. 11).



Abb. 11: Elemente des Einkommensbegriffs bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Diese gemeinsame Struktur dient als Ausgangspunkt für mögliche Harmonisierungsausätze. Dennoch sind die einzelnen Begriffe im Detail unterschiedlich gestaltet.

Berücksichtigte Bezüge

Die Definitionen unterscheiden sich bereits bzgl. der Frage, welche Arten von Bezügen beim Einkommen zu berücksichtigen sind. Im Ausgangspunkt besteht noch das einheitliche Verständnis, dass Bezüge in Geld sowie andere materielle Vorteile, die als solche und gerade nicht als Geld zufließen (geldwerte Vorteile), zum Einkommen zählen.

Hinsichtlich der Frage, welche Bezüge in Geld einzubeziehen sind, ergeben sich aber deutliche Unterschiede. Die für das ALG II maßgebliche Einkommensdefinition berücksichtigt alle „Einnahmen in Geld“ §11 Abs. 1 S. 1 SGB II).³⁶ Erfasst ist damit jegliche Geldzahlung an die betreffende Person. Herkunft und Grund der Zahlung sind für die Einbeziehung irrelevant.

Die ebenfalls konstitutive Definition des Einkommensteuergesetzes ist diesbezüglich deutlich enger. Einbezogen werden nur Bezüge, die am Markt erwirtschaftet wurden (§ 2 Abs. 1, 2 EStG). Damit werden z. B. Schenkungen oder Erbschaften im Einkommensteuerrecht nicht erfasst,³⁷ während sie für Zwecke des ALG II in das Einkommen einfließen.

Für Bezüge in Geldeswert gilt beim einkommensteuerlichen Einkommensbegriff dasselbe wie für solche in Geld. Sie werden also grundsätzlich berücksichtigt, wenn sie am Markt erwirtschaftet wurden (§ 2 Abs. 1, 2, § 8 Abs. 1 S. 1 EStG). Der Einkommensbegriff des ALG II ist bei den Bezügen in Geldeswert weniger weitgehend als bei den Bezügen in Geld. Bezüge in Geldeswert werden nur einbezogen, wenn sie aus einer Erwerbstätigkeit stammen (§ 11 Abs. 1 S. 2 SGB II).³⁸ Damit bleiben z. B. geschenkte oder geerbte Gegenstände außer Ansatz. In dieser Hinsicht gleichen sich die Herangehensweisen beim ALG II und der Einkommensteuer.

Die anderen vier Bereiche folgen diesbezüglich grundsätzlich den Vorgaben ihrer Bezugsgesetze. Das bedeutet: Beim Kinderzuschlag – wie beim ALG II – werden jegliche Bezüge in Geld und die eingeschränkten Bezüge in Geldeswert einbezogen.³⁹ Demgegenüber schlagen für das Einkommen beim

³⁶ § 11 Abs. 1 S. 1 SGB II.

³⁷ Diese werden steuerlich insbesondere von der Erbschafts- und Schenkungsteuer erfasst. Dem steuerlichen Einkommensbegriff unterfallen sie nicht.

³⁸ § 11 Abs. 1 S. 2 SGB II benennt zudem explizit Bezüge aus Bundesfreiwilligendienst und Jugendfreiwilligendienst. Diese unterfallen nach den einkommensteuerlichen Wertungen aber auch der Erwerbstätigkeit, sodass sie hier keiner expliziten Erwähnung bedürfen.

³⁹ Verweis in § 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG.

BAföG⁴⁰, beim Elterngeld⁴¹ und bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen⁴² die Einschränkungen des einkommensteuerlichen Begriffs durch.

	ESt	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe	
Geld							
Jegliche Bezüge	-	+	+	-	-	-	
Nur am Markt erwirtschaftete Bezüge	+	-	-	+	+	+	
Güter in Geldeswert							
Jegliche Bezüge	-	-	-	-	-	-	
Nur am Markt erwirtschaftete Bezüge	+	+	+	+	+	+	

Tabelle 1: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Bezügen

Die Bestimmungen zum Elterngeld und zum BAföG bleiben dabei jedoch nicht stehen, sondern modifizieren die relevanten Bezüge unterschiedlich: Das Elterngeld berücksichtigt nicht sämtliche einkommensteuerlichen Erwerbsbezüge, sondern nur solche, die aus einer Erwerbstätigkeit stammen (§ 2 Abs. 1 S. 3 BEEG). Damit ist gemeint, dass sie aus einer Tätigkeit in Land- und Forstwirtschaft, als Gewerbetreibender, Selbständiger oder aus nichtselbständiger Arbeit (Arbeitnehmer) resultieren müssen. Anders als beim einkommensteuerlichen Begriff bleiben damit Bezüge außer Ansatz, die aus Kapitalvermögen (z. B. Aktien) oder den sog. sonstigen Einkünften herrühren.

Für den Einkommensbegriff des BAföG werden ergänzend zu den über den einkommensteuerlich erfassten Begriff noch weitere Bezüge explizit erfasst (§ 21 Abs. 2a, 3 BAföG).⁴³ Es kommt insoweit also bereits zu einer Modifizierung (Abb. 12).

⁴⁰ Verweis in § 21 BAföG.

⁴¹ § 2 Abs. 1 S. 3 BEEG.

⁴² Verweis in § 135 SGB IX.

⁴³ Z. B. Waisenrenten/-gelder, andere Ausbildungsbeihilfen, sonstige Einnahmen für den Lebensbedarf und Einkünfte, die nur dem ausländischen Steuerrecht unterliegen.

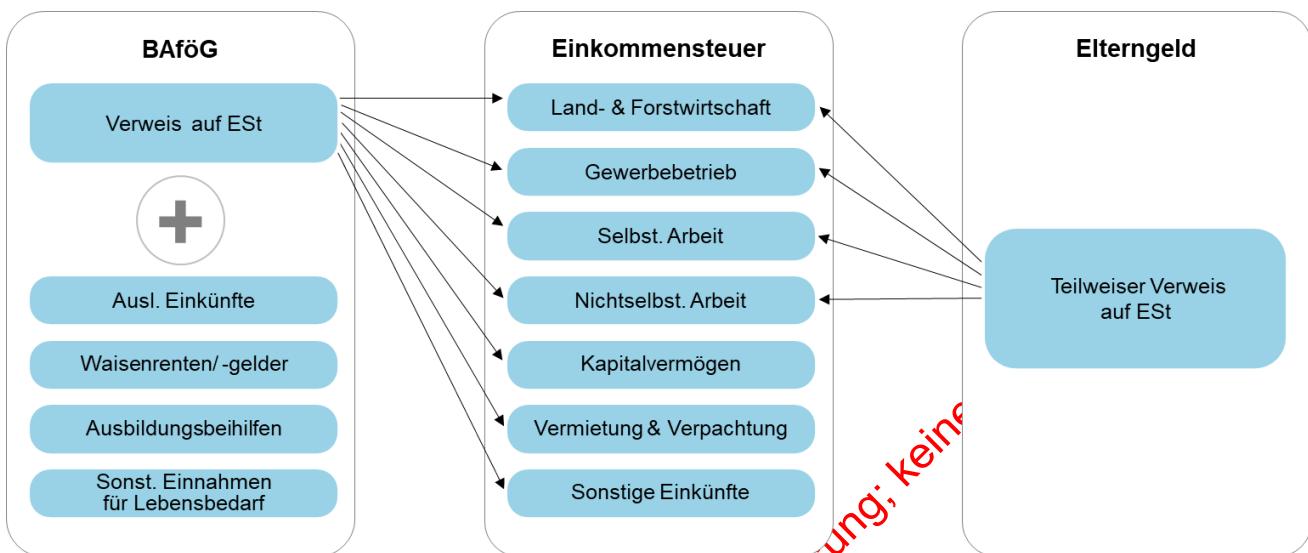


Abb. 12: Modifizierung der EStG-Bezüge für Elterngeld und BAföG

Freigestellte Bezüge

Die zu berücksichtigenden Bezüge sind in allen Bereichen (mit Ausnahme der gesonderten Bestimmungen beim BAföG) nur abstrakt beschrieben. Zur Korrektur werden jeweils einzelne explizit benannte Bezugsarten ausgenommen. Das Einkommensteuergesetz sieht dafür einen ausführlichen Katalog verschiedener Bezugsformen vor (§§ 3 bis 3c EStG), der auch für das BAföG,⁴⁴ das Elterngeld⁴⁵ und die Eingliederungshilfe⁴⁶ Anwendung findet. Für das BAföG wird dieser Katalog zudem noch individuell ergänzt (§ 21 Abs. 4 BAföG). In den Einkommensbegriffen des ALG II (§ 11a SGB II, § 1 Abs. 1 ALG II-VO) und des Kinderzuschlags⁴⁷ werden nur einzelne Aspekte der einkommensteuerlichen Freistellungen übernommen, diese aber um andere gesonderte Freistellungen ergänzt. Dabei gibt es auch geringfügige Abweichungen zwischen Kinderzuschlag und ALG II. Einigkeit besteht in allen Bereichen hinsichtlich der Nichtberücksichtigung bestimmter staatlicher Leistungen, z. B. solcher nach dem Bundesentschädigungsgesetz.

	ESt	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Katalog § 3 EStG	+	-	-	+	+	+
Teilaspekte von § 3 EStG		+	+			
Leistungen nach SGB II		+	+			
Grundrenten nach BVG		+	+			

⁴⁴ Über den Verweis auf die Summe der positiven Einkünfte nach dem EStG in § 21 Abs. 1 BAföG.

⁴⁵ BSG vom 25.6.2009 – B 10 EG 9/08 R, juris Rn. 20 ff.

⁴⁶ Über den Vollverweis aufs EStG in § 135 I SGB IX.

⁴⁷ Über den Vollverweis aufs SGB II in § 6a BKKG.

Leistungen nach BEG		+	+			
Wohngeld	-	-	+			
Andere Freistellungen	⁻⁴⁸	+	+	-	+	-
Schadenersatz nach § 253 II BGB		+	+		-	
Zweckgebundene ö-r Leistungen		⁺⁴⁹	+		-	
Freiwillige Zuwendungen Dritter		+	+		-	
Überbrückungsgeld nach StVollzG (z.T.)		+	+		-	
Einnahmen deren Berücksichtigung Zweckbestimmung entgegensteht	-	-	-		+	

Tabelle 2: Gegenüberstellung von freigestellten Bezügen bei verschiedenen Sozialleistungen

Erwerbsaufwendungen

In allen untersuchten Beispielsgebieten werden bei der Ermittlung des Einkommens Erwerbsaufwendungen zum Abzug zugelassen. Ausgaben, die eine Person in Zusammenhang mit der Erwirtschaftung von Bezügen macht, werden damit berücksichtigt und reduzieren so das Einkommen als Bemessungsgröße. In fast allen Rechtsgebieten können dabei die tatsächlich angefallenen Ausgaben angesetzt werden.⁵⁰ Nur beim Elterngeld wird davon Abstand genommen und nach Einkunftsarten differenziert. Bei Bezügen, die aus nichtselbständiger Arbeit resultieren (Arbeitnehmer), wird ein pauschaler, für alle Personen geltender Wert in Abzug gebracht (§ 2c Abs. 1 S. 4 BEEG). Bei selbständigen Tätigkeiten werden aber wiederum die tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt (§ 2d Abs. 2 BEEG).⁵¹

Beim ALG II und beim Kinderzuschlag wird außerdem zusätzlich zu den tatsächlich (erklärten) Aufwendungen noch ein weiterer pauschaler Betrag abgezogen, der allerdings keine Erwerbsaufwendungen abbildet, sondern als Anreiz für die Betroffenen dienen soll, sich erwerbswirtschaftlich zu betätigen (§ 11b Abs. 3 SGB II).

ESt	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
-----	--------	----------------	------------	-------	---------------------

⁴⁸ Vielfach aber bereits keine steuerpflichtigen Einkünfte.

⁴⁹ Aber Rückausnahmen vorhanden.

⁵⁰ s. z. B. § 2 Abs. 2 EStG, § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB II.

⁵¹ Dies gilt ausnahmslos für die Ermittlung des Einkommens im Bemessungszeitraum, s. § 2d Abs. 2 BEEG, durch den Verweis auf die Gewinnermittlung nach dem EStG, wo nach § 4 Abs. 4 EStG sog. Betriebsausgaben grundsätzlich zum Abzug gebracht werden. Für die Ermittlung im Bezugszeitraum können auf Antrag die tatsächlichen Betriebsausgaben berücksichtigt werden, ansonsten wird auf einen pauschalen Abzug von 25 % der zugrunde gelegten Einnahmen zurückgegriffen, § 2d Abs. 3 S. 2 BEEG.

Grds. umfassend	+	+	+	-	+	+
Arbeitnehmer nur Pauschbetrag				+		
Selbständige Tätigkeit umfassend				+ ⁵²		

Tabelle 3: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Erwerbsaufwendungen

Bei der Verrechnung der Erwerbsaufwendungen mit den relevanten Bezügen gilt folgende Besonderheit: Sowohl die Bezüge als auch die Erwerbsaufwendungen werden einzelnen Kategorien von Einkünften zugeordnet. Für die Einkommensteuer (und die darauf verweisenden Bereiche) ergeben sich die sieben zu unterscheidenden Einkunftsarten bereits aus dem Gesetz. Auch für das ALG II wird zwischen verschiedenen Arten unterschieden. Diese Unterscheidung ergibt sich aus einer das Gesetz ergänzenden Verordnung.⁵³ Sie ähnelt der Einkommensteuer, ist aber nicht identisch. Im Vergleich zur Einkommensteuer gibt es Unterschiede bei der Behandlung von Verlusten. Die der jeweiligen Einkunftsart zugerechneten Bezüge und Erwerbsaufwendungen werden miteinander verrechnet. Übersteigen die Erwerbsaufwendungen die Bezüge, so kann sich für eine Einkunftsart ein negatives Ergebnis ergeben, also ein Verlust. Dann stellt sich die Frage, ob dieser Verlust mit positiven Ergebnissen aus anderen Bereichen innerhalb derselben Zeitspanne verrechnet werden kann. Nur beim einkommensteuerlichen Einkommensbegriff und der konsequent darauf verweisenden Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist das zulässig.⁵⁴ In den anderen Bereichen werden defizitäre Einkunftsarten hingegen ignoriert. Für die Bestimmung des Einkommens werden nur die positiven Ergebnisse der anderen Einkunftsgebiete beachtet.⁵⁵

ESt	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
+ ⁵⁶	-	-	-	-	+

Tabelle 4: Erfordernis periodischer Verlustverrechnung zwischen verschiedenen Einkunftsarten

Private Aufwendungen

Deutlich größer sind die Unterschiede bzgl. der Berücksichtigung privater Aufwendungen. Zwar lassen fast alle Beispielebereiche bestimmte Abzüge zu, doch im Detail unterscheidet sich die Ausgestaltung sehr.⁵⁷ Die in den Gesetzen thematisierten privaten Aufwendungen lassen sich im Wesentlichen drei Kategorien zuordnen:

- gezahlte Steuern,

⁵² Mit der bereits dargestellten Ausnahme des § 2d Abs. 3 S. 2 HS. 1 BEEG für die Ermittlung im Bezugszeitraum.

⁵³ Zum Zwecke der Berechnung des Einkommens differenziert die Alg II-V nach Einkunftsarten, s. §§ 2-4 Alg II-V.

⁵⁴ Für die Einkommensteuer ergibt sich das aus der Formulierung „Summe der Einkünfte“ des § 2 Abs. 3 EStG; für die Eingliederungshilfe aus dem Verweis hierauf.

⁵⁵ Für das ALG II ergibt sich das aus § 5 ALG II VO; für den Kinderzuschlag aus dem Vollverweis aufs SGB II. Im System des Elterngeldes folgt dies aus der ausdrücklichen Anknüpfung an die „Summe der positiven Einkünfte“. Gleiches gilt für die Bundesausbildungsförderung, s. § 21 Abs. 1 BAföG.

⁵⁶ Mit einzelnen Ausnahmen.

⁵⁷ Siehe §§ 10-10i, 33-33b EStG; § 11b SGB II; § 21 Abs. 1 S. 3, II BAföG; §§ 2e, 2f BEEG.

- Aufwendungen des Leistungsberechtigten bzw. Steuerpflichtigen für sich selbst,
- Aufwendungen für andere (nahestehende) Personen (z. B. Kinder, Ehepartner).

Weitgehend einheitlich sind die Einkommensbegriffe hinsichtlich der grundsätzlichen Berücksichtigung gezahlter Steuern und eigener Vorsorgeaufwendungen wie Altersvorsorge oder Krankenversicherung. Der berücksichtigte Umfang unterscheidet sich im Detail jedoch wiederum teilweise. Aufwendungen für andere Personen werden im Rahmen des Elterngeldes und BAföGs – anders als bei Einkommensteuer, ALG II und Kinderzuschlag – grundsätzlich außer Acht gelassen.

Die Eingliederungshilfe nimmt hier eine Sonderrolle ein. Da sie nur auf den Teilbereich „Summe der Einkünfte“ des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs verweist (§ 135 Abs. 1 SGB IX) finden private Aufwendungen insgesamt keine Berücksichtigung.

	ESt	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Gezahlte Steuern						
Kirchensteuer	+	+	+	+	+	-
Einkommensteuer/ Solidaritätszuschlag		+	+	+	+	-
Gewerbesteuer	- ⁵⁸	+	+	-	+	-
Aufwendungen für sich selbst						
Vorsorgeaufwendungen	+	+	+	+	+	-
Eigene Ausbildung	+	-	-	-	-	-
Außergewöhnliche Belastungen	+	-	-	-	-	-
Aufwendungen für andere Personen						
Kinderbetreuungs- kosten	+	-	-	-	-	-
Schulgeld	+	-	-	-	-	-
Unterhalt getrennter Ehegatte	+	+	+	-	-	-
Kindesunterhalt	- ⁵⁹	+	+	-	-	-
Versorgungsleistungen u. ä.	+	-	-	-	-	-
Freibetrag BAföG	-	+	+	-		-
Elternunterhalt	(+)	+	+	-	-	-

Tabelle 5: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen

Personelle und zeitliche Bezugspunkte

Neben der Frage, welche Werte in die Berechnung des Einkommens einzubeziehen sind, bestimmen die jeweiligen Gesetze zudem, auf wessen Einkommen es ankommt und für welchen Zeitraum das Einkommen zu bestimmen ist. Hier bestehen wiederum erhebliche Unterschiede.

⁵⁸Aber (pauschalierte) Anrechnung nach § 35 EStG auf die tarifliche Est.

⁵⁹Berücksichtigung über Kinderfreibetrag.

Bedarfsgemeinschaft

Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören alle in einem Haushalt lebenden Personen, welche gemeinsam wirtschaften. Grundsätzlich wird der Rechtsbegriff auf Eheleute, Lebenspartner, Personen aus einer eheähnlichen Gemeinschaft sowie auch Eltern und Kinder angewandt. Wenn eine Person beispielsweise Arbeitslosengeld II beantragt, wird sowohl das Einkommen des Antragsstellers als auch die Einkommen der Personen der Bedarfsgemeinschaft betrachtet.



Infobox 13: Bedarfsgemeinschaft⁶⁰

Das ALG II sowie der Kinderzuschlag fragen nach dem Einkommen des Antragstellers und nach dem Einkommen ihm nahestehender Personen (§ 9 Abs. 2 SGB II). Das gilt immer dann, wenn diese in einer sog. Bedarfsgemeinschaft leben, sich also vor allem einen Haushalt teilen. Für die Einkommensteuer und das Elterngeld ist hingegen grundsätzlich nur das Einkommen des Steuerpflichtigen bzw. des Elterngeldbeziehers selbst relevant. Beim BAföG (§ 11 Abs. 2 BAföG) und der Eingliederungshilfe (§ 136 Abs. 1 SGB IX) können demgegenüber auch andere Personen maßgeblich sein.

	ESt	ALG II ⁶¹	Kinderzuschlag ⁶²	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Betroffener	+	+	+	+	+	+
Eltern	-	+	+	-	(+)	(+)
Ehegatte/Lebenspartner	- ⁶³	+	+	-	+	-
Lebensgefährte	-	+	+	-	-	-
Kinder	-	+	+	-	-	-

Tabelle 6: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte

Die Unterschiede an dieser Stelle stören zwar die Übersichtlichkeit, für Digitalisierungsbestrebungen dürften sie allerdings weniger problematisch sein als die anderen Aspekte. Solange die Werte personenbezogen erhoben werden, lassen sie sich gezielt abfragen und einbeziehen.

Kritischer sind die vorhandenen Unterschiede der zeitlichen Bezugspunkte (Abb. 13). Hier stellen alle Bereiche eigene Kriterien auf. Für die Einkommensteuer wird das Einkommen auf ein ganzes Kalenderjahr ermittelt (§ 25 Abs. 1 EStG), Werte für einzelne Monate sind grundsätzlich nicht vorhanden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht für die mit der Lohnsteuer abgegoltenen Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit. Will man bei den anderen Einkunftsarten aber auf die einkommensteuerliche Ermittlung des Einkommens zurückgreifen, funktioniert das momentan nur, wenn nach den Werten eines vollen

⁶⁰ § 7 Abs. 3 SGB II.

⁶¹ Andere Personen als Antragsteller nur bei Bedarfsgemeinschaft.

⁶² Andere Personen als Antragsteller nur bei Bedarfsgemeinschaft.

⁶³ Wobei bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten, eine gewisse Vermengung der Einkommen entsteht (sog. Ehegattensplitting), § 26b EStG.

Kalenderjahrs gefragt wird. Für BAföG (§ 24 Abs. 1 BAföG)⁶⁴ und Eingliederungshilfe (§ 135 Abs. 1 a. E. SGB IX) passiert das – anders aber bei ALG II (§ 11 Abs. 2 SGB II), Kinderzuschlag (§ 6a Abs. 8 S. 1 BKGG) und teilweise beim Elterngeld (§ 2b Abs. 1 BEEG)⁶⁵. In diesen Bereichen sind kürzere Zeiträume und nicht Kalenderjahre, sondern flexibel beginnende Zeitabschnitte relevant, was eine gesonderte Ermittlung erfordert und demzufolge Werte nicht problemlos verfahrensübergreifend ausgetauscht werden können.

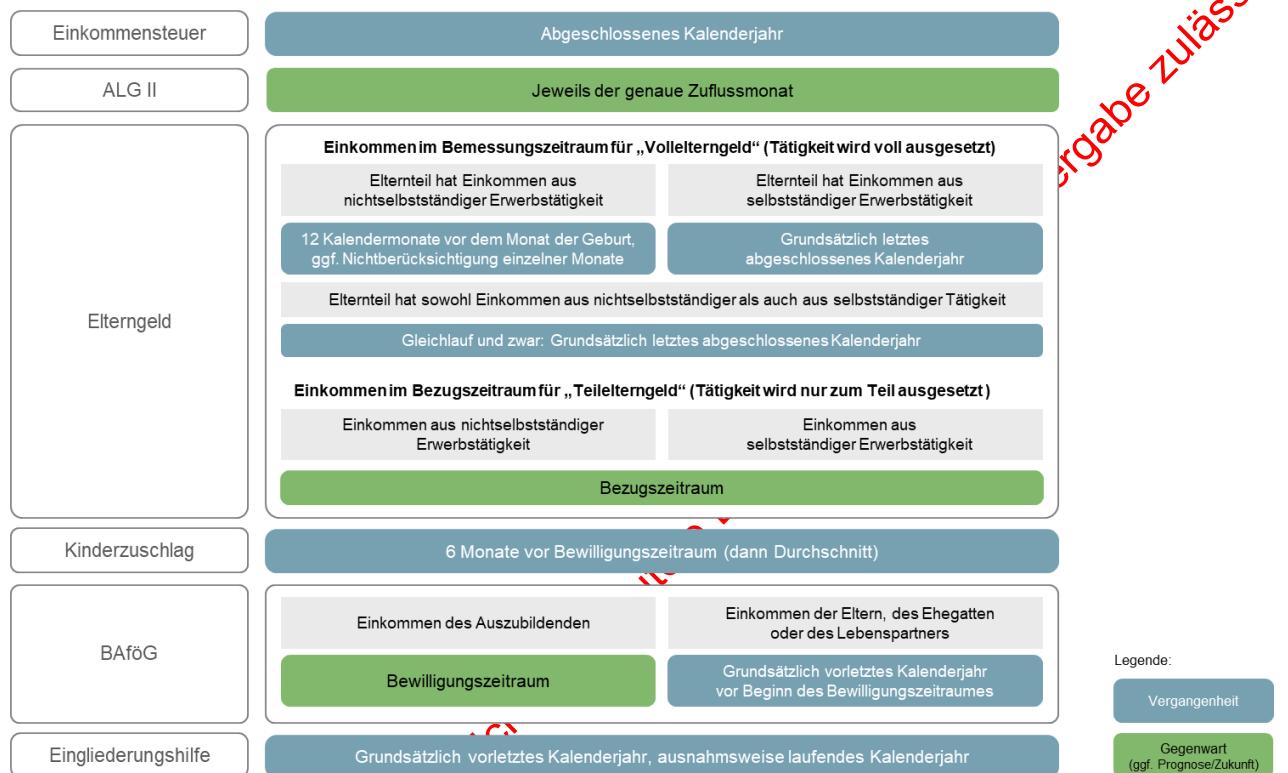


Abb. 13: Gegenüberstellung zeitlicher Bezugspunkte

Vermögen

Der Vermögensbegriff ist im Verwaltungsrecht weniger zentral als der Einkommensbegriff. Betrachtet man die beispielhaft zum Einkommen herangezogenen Bereiche, ist festzustellen: Für die nur auf das Einkommen abstellende Einkommensteuer spielt das Vermögen naturgemäß keine Rolle. Aber auch im sonstigen Steuerrecht ist der Begriff seit der faktischen Abschaffung der Vermögensteuer nicht mehr relevant. Daneben ist der Vermögensbegriff auch für das Elterngeld nicht maßgeblich.

Relevant wird das Vermögen aber in allen Bereichen, in denen staatliche Leistungen gewährt werden, weil der Einzelne einer finanziellen Unterstützung bedarf. Das betrifft vor allem die klassischen Sozialleistungen (ALG II, Kinderzuschlag).

Um in der folgenden Gegenüberstellung die Begriffsdefinitionen möglichst umfassend zu analysieren, wird ergänzend zu den zum Einkommen untersuchten Bereichen noch das Wohngeld, eine ebenfalls klassische Sozialleistung, als Beispiel hinzugezogen. Steuerrecht und Elterngeld werden mangels Relevanz außer Acht gelassen.

⁶⁴ Zumindest bzgl. des Einkommens der Eltern, des Ehegatten oder des Lebenspartners des Auszubildenden.

⁶⁵ Für die Ermittlung des Einkommens aus nichtselbstständiger Arbeit.

Die in den Gesetzen verwendeten Vermögensbegriffe lassen sich den bzgl. des Einkommens eingeführten Kategorien zuordnen. Im Unterschied zum Einkommensbegriff beschränkt sich der Vermögensbegriff auf die zwei Kategorien konstitutive Vermögensbegriffe und Vollverweise. Modifizierende Teilverweise sind nicht üblich.

Beim Vermögensbegriff stellen die meisten Gesetze konstitutive Begriffsdefinitionen auf (Abb. 14). Nur beim Kinderzuschlag findet sich – wie schon bzgl. des Einkommens – ein umfassender Verweis auf die Begriffsbestimmungen zum ALG II (§ 6a Abs. 3, 5, 6 BKGG). Das Verhältnis von konstitutiven Begriffen zu Verweisen unterscheidet sich deutlich vom Einkommensbegriff, bei dem Verweise überwiegen und sich nur selten völlig eigenständige Definitionen finden.

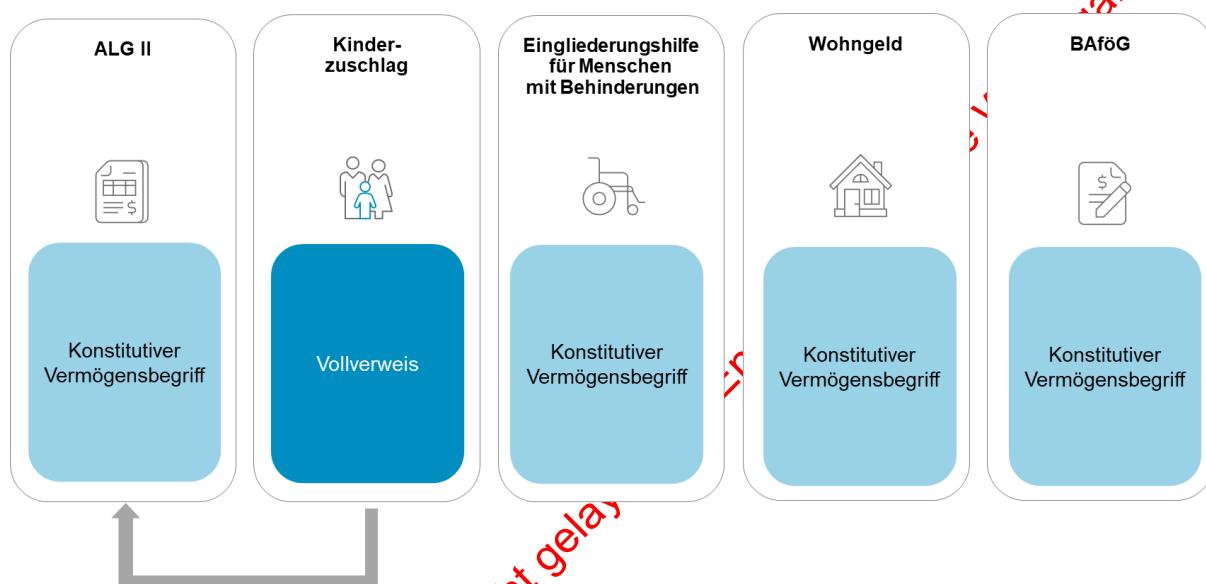


Abb. 14: Überblick der Begriffsbestimmungen „Vermögen“

Elemente der Vermögensbegriffe – einzubeziehende Werte

Ebenso wie die Einkommensbegriffe weisen auch die verschiedenen Vermögensdefinitionen dieselbe Struktur auf (Abb. 15): Zuerst wird einheitlich bestimmt, welche Werte in die Ermittlung einzubeziehen sind. Im Anschluss wird das sbg. Schonvermögen bestimmt. Das sind konkrete Positionen, die trotz ihrer Zugehörigkeit zur vorherigen Bestimmung hier nicht mit einzubeziehen sind.⁶⁶ Zuletzt werden summenmäßige Freibeträge festgesetzt.

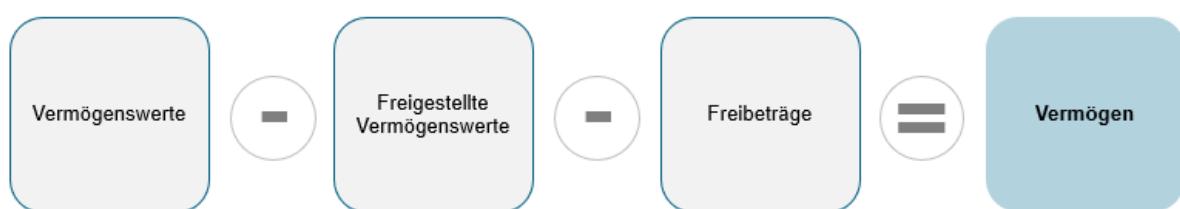


Abb. 15: Elemente des Vermögensbegriffs

⁶⁶ § 12 Abs. 3 SGB II; § 27 Abs. 2 BAföG; § 140 SGB IX.

Bzgl. der im Ausgangspunkt einzubehandelnden Werte besteht in allen Bereichen Einigkeit: Zu berücksichtigen ist grundsätzlich der gesamte verwertbare Bestand von Sachen oder Rechten in Geld oder Geldeswert.⁶⁷ Zu ermitteln ist somit, welche werthaltigen Gegenstände die betreffende Person besitzt und wie viel Eigenkapital vorhanden ist. Der zu berücksichtigende Wert des Vermögens richtet sich in allen Bereichen nach dem Verkehrswert der Vermögensgegenstände. Bei der Wertermittlung der Vermögensgegenstände sind unmittelbar auf diesen lastende Verbindlichkeiten einzuberechnen (z. B. Belastung eines Grundstücks mit einer Hypothek). Schließlich können die Vermögensgegenstände in einem solchen Fall nicht ohne Abzüge veräußert werden. Nur der Wert, der nach Abzug dieser Verbindlichkeiten verbleibt, geht in das Vermögen ein.⁶⁸

Schulden, die von konkreten Vermögensgegenständen unabhängig sind, werden dabei grundsätzlich nicht berücksichtigt.⁶⁹ Eine Ausnahme bildet das BAföG: Bei dem für die BAföG-Bemessung maßgeblichen Vermögen sind Schulden und Lasten vermögensmindernd einzuberechnen (§ 28 Abs. 3 BAföG).

Deutlich unterscheiden sich die Vermögensbegriffe hinsichtlich der konkret bestimmten Vermögenswerte, die im jeweiligen Bereich nicht in die Ermittlung des maßgeblichen Vermögens einbezogen werden (sog. Schonvermögen). Mehrere Kategorien lassen sich ausmachen, von denen einige in allen Bereichen berücksichtigt werden. So werden z. B. der angemessene Hausrat und Grundstücksrechte in allen Bereichen ausgenommen. Im Detail ergeben sich aber selbst in diesen Unterkategorien Abweichungen. So bestimmt sich z. B. die Angemessenheit eines Hausrates bei der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung der vorherigen Lebensverhältnisse und damit abweichend von den übrigen Rechtsgebieten. Die anderen Bereiche bestimmen nämlich unabhängig von den bisherigen persönlichen Verhältnissen, was als angemessen gilt. Im Ergebnis werden deshalb unterschiedliche Hausratsgegenstände ausgenommen bzw. einbezogen.

Infolge dieser Unterschiede bei der Einordnung als Schonvermögen ergeben sich letztlich in allen Bereichen abweichende Ergebnisse bei der Ermittlung des jeweils maßgeblichen Vermögens.

	ALG II	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAföG	Wohngeld
Angemessener Hausrat	+	+	+	+	+
Angemessener PkW	+	-	+	-	+
Altersvorsorge					
Rentenversicherungsbefreite Personen	+	-	+	-	-
Geförderte Altersvorsorge	-	+	-	-	+
Versorgungsbezüge und Renten	-	-	-	+	-
Grundstücksrechte					
(Angemessenes) selbst genutztes Hausgrundstück	+	+	+	-	+

⁶⁷ s. § 12 Abs. 1 SGB II; § 139 S. 1 SGB IX; § 27 Abs. 1 BAföG; § 21 Nr. 3 WoGG i.V.m. Nr. 21.36 ff. WoGVwV.

⁶⁸ Zum SGB II z. B. BSG v. 15.04.2008 – B 14 AS 27/07 R –, juris Rn. 44; BSG v. 11.12.2012 – B 4 AS 29/12 R –, juris Rn. 31; zum Wohngeld VG Berlin v. 18.01.2011 – 21 K 431.10 –, juris Rn. 33.

⁶⁹ Zum SGB II z. B. BSG v. 18.2.2010 – B 4 AS 28/09 R –, juris Rn. 22. Zur Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen z. B. Palsherm in: Schlegel/Voelzke, juris. PK-SGB IX, 3. Aufl., § 139 SGB IX (Stand: 07.01.2020) Rn. 17; zur Regelung des § 90 SGB XII, welcher bis zum 01.01.2020 für die Eingliederungshilfe relevant war und mit Ausnahme der Bestimmungen zur Höhe des Barvermögens inhaltsgleich in § 139 SGB IX übernommen wurde: Landessozialgericht Baden-Württemberg 4.8.2016 – L 7 SO 1394/16 –, juris Rn. 32.

Selbst genutzte Eigentumswohnung	+	+	+	-	+
Vermögen zur Erhaltung oder Beschaffung eines Hausgrundstücks	+	+ ⁷⁰	+	-	+
Nießbrauch	-	-	-	+	+
Erbaurecht, eigentumsähnliches Dauerwohnrecht, Wohnungsrecht	-	-	-	-	+
Zweckgebundenes Vermögen aus öffentlichen Mitteln	-	+	-	-	+
Gegenstände für die Berufsbildung oder Erwerbstätigkeit	+	+	+	-	+
Gegenstände zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse	-	+	-	-	+
Unwirtschaftliche Verwertung	+	-	+	-	-
Besondere Härte der Verwertung	+	+	+	-	-
Bestimmte Beihilfen nach SVG oder EhfG	-	-	-	+	-
Schmerzensgeld nach dem BGB	-	-	-	-	+

Tabelle 7: Gegenüberstellung Schonvermögen

Alle Bereiche lassen zudem noch bestimmte Freibeträge zum Abzug vom ermittelten Vermögen zu. Die Vermögenssumme reduziert sich also um diese Werte. Dabei handelt es sich – mit Ausnahme der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (§ 139 S. 2 SGB IX) – nicht um einen pauschalen Gesamtfreibetrag. Vielmehr wird nach den Verhältnissen der Person differenziert.⁷¹ So wirkt sich z. B. aus, ob die Person verheiratet ist und/oder Kinder hat. Beim ALG II und dem Kinderzuschlag werden daneben noch weitere Freibeträge für bestimmte Zwecke der Vermögensverwendung gewährt (z. B. Altersvorsorge, notwendige Anschaffungen) (§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2-4 SGB II). BAföG und Wohngeld berücksichtigen dies hingegen nicht mehr gesondert.

Neben den Unterschieden bei den auslösenden Faktoren, variieren auch die Höhen der Freibeträge. Für Digitalisierungszwecke dürfte das jedoch weniger schädlich sein. Das gilt zumindest, wenn man das Vermögen als modularen Begriff verwendet. Denn sind zumindest die Ausgangsfaktoren identisch, ist der freigestellte Betrag nur noch eine Rechengröße.

	ALG II	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAföG	Wohngeld
Pauschaler Freibetrag	-	+	-	-	-
Verhältnisabhängiger Grundfreibetrag					
Betroffener	+	-	+	+	+
Ehegatte/Lebenspartner	+	-	+	+	+

⁷⁰ Bei Wohnzweck für bestimmte Personengruppen und andernfalls eintretende Gefährdung des Zwecks.

⁷¹ Z. B. § 12 Abs. 2 SGB II; § 29 BAföG.

Lebensgefährte	+	-	+	-	+
Kinder	+	-	+	+	+
Gefördertes Altersvorsorgevermögen	+	-	+	-	-
Anderes Altersvorsorgevermögen	+	-	+	-	+
Für notwendige Anschaffungen	+	-	+	-	-
Zur Vermeidung einer unbilligen Härte	-	-	-	+	-

Tabelle 8: Gegenüberstellung Freibeträge

Personelle und zeitliche Bezugspunkte

Neben den Unterschieden in der Ermittlung des maßgeblichen Werts wird auch beim Vermögen in jedem Bereich gesondert bestimmt, auf wessen Vermögen es ankommt und für welchen Zeitraum das Vermögen zu bestimmen ist.

Hinsichtlich des zeitlichen Bezugspunktes unterscheiden sich die Bereiche kaum; in fast allen Fällen ist das Vermögen zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich.⁷² Bzgl. der Personen, deren Vermögen betrachtet wird, ergeben sich Unterschiede: Das ALG II, der Kinderzuschlag und das Wohngeld beziehen auch die Vermögenssituation weiterer Personen neben der des Betroffenen ein.⁷³ BAföG und Eingliederungshilfe beschränken sich im Wesentlichen auf den Betroffenen selbst.

	ALG II ⁷⁴	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAföG	Wohngeld
Betroffener	+	+	+	+	+
Eltern	+	+ ⁷⁵	+	-	+
Ehegatte/Lebenspartner	+	-	+	-	+
Lebensgefährte	+	-	+	-	+
Pflegekinder	-	-	-	-	+
Pflegemutter/-vater	-	-	-	-	+

Tabelle 9: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte

3.3 Erkenntnisse zur Verwendung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“

Die Beispielbereiche für die Begriffe Einkommen und Vermögen zeigen: Die Begriffe weisen in ihrer Grundstruktur weitgehende Gemeinsamkeiten auf, im Detail werden sie aber sehr unterschiedlich verwendet. Für eine Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen und deren Digitalisierung ist besonders herausfordernd, dass die einzubehandelnden Werte sehr stark divergieren, sodass zum Teil unterschiedliche Zwischen- und Endergebnisse errechnet werden. Das Ziel, dass Bürger und Unternehmen nur einmalig ihre

⁷² § 12 Abs. 4 S.2 SGB II; § 28 Abs. 2 BAföG, § 140.

⁷³ § 9 Abs. 2 SGB II. § 21 Nr. 3 WoGG (es ist unerheblich, ob das "erhebliche Vermögen" der antragsstellenden Person oder einem Haushaltsmitglied zusteht; s. Winkler in: BeckOK SozR, WoGG § 21 Rn. 5).

⁷⁴ Im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft und z. T. der Haushaltsgemeinschaft.

⁷⁵ Bei minderjährigen Personen und gemeinsamen Haushalt, § 140 Abs. 1 SGB IX.

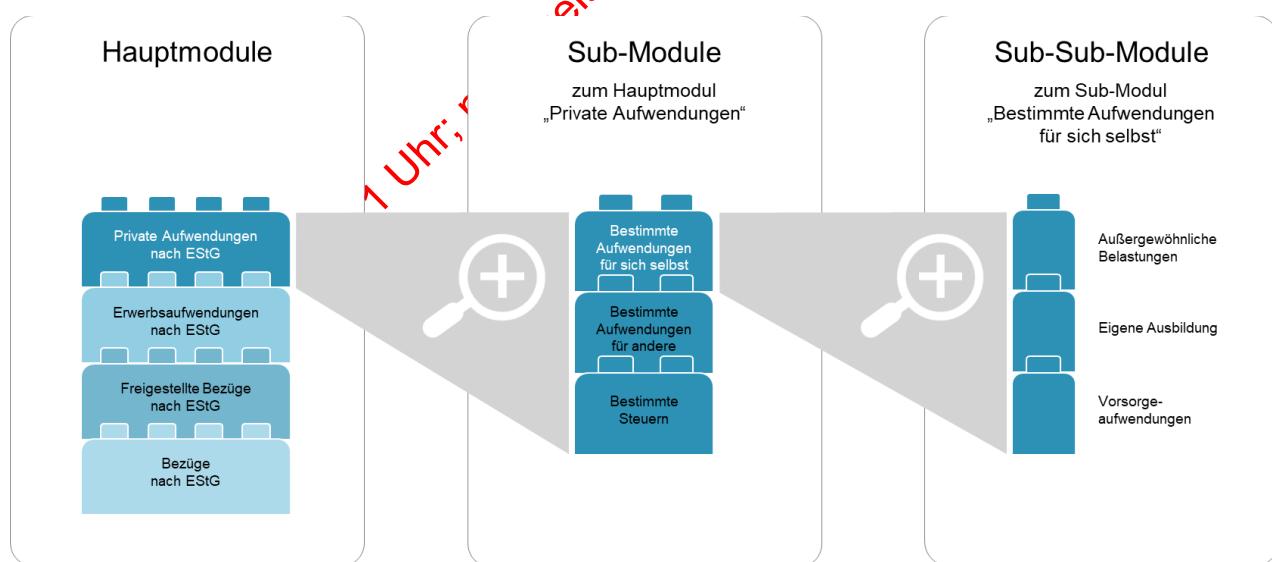
Angaben und Nachweise an eine Behörde übermitteln müssen (Once-Only) und somit von weiteren Informationsanforderungen anderer Behörden entlastet werden, ist nach der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung höchstens begrenzt umsetzbar.

Once-Only-Prinzip

Das Once-Only-Prinzip soll Nutzern von öffentlichen Verwaltungsleistungen ermöglichen, die notwendigen Daten und Nachweise nur ein einziges Mal an eine Behörde zu übermitteln. Die Behörden sollen die benötigten Daten und Nachweise jeweils von Registern abrufen oder diese manuell oder automatisiert von anderen Behörden beschaffen. Voraussetzung hierfür ist das Einverständnis des Bürgers zum Datenaustausch. Deutschland ist durch die europäische Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO) zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips verpflichtet.

Infobox 14: Once-Only-Prinzip⁷⁶

Positiv ist, dass der Einkommensbegriff und der Vermögensbegriff in allen Bereichen dieselbe Struktur aufweisen. Die diesbezüglich ausgemachten Begriffslemente können als Grundlage für **modularisierte Begriffe** dienen (Abb. 16). Bestehen zumindest bzgl. einzelner Begriffsmodule harmonische Verständnisse, lassen sich diese nutzen.



⁷⁶ Onlinezugangsgesetz: Die Handlungsschwerpunkte [online]. Abr. unter:

<https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/konjunkturprogramm/handlungsschwerpunkte/handlungsschwerpunkt-e-node.html> (ges. am 04.05.2021); Onlinezugangsgesetz: Once-Only-Prinzip [online]. Abr. unter:
<https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/faqs/Webs/OZG/DE/servicestandard/nutzerzentrierung-faqs/4-once-only-prinzip.html> (ges. am 04.05.2021).

Abb. 16: Modularer Einkommensbegriff am Beispiel EStG

Erkenntnis



Modularisierter Rechtsbegriff

Ein modularisierter Rechtsbegriff lässt sich so in seine Bestandteile zerlegen, dass unterschiedliche Rechtsgebiete auf diese Bestandteile übergreifend Bezug nehmen können. Dadurch ermöglicht ein modularisierter Rechtsbegriff eine teilrechtsgebietsübergreifende Bezugnahme untereinander und erweist sich für eine digitale Rechtsbegriffsvernetzung als besonders geeignet (digitaltauglich).

Weitergabe zulässig

Zwischenfazit

- Die Rechtsbegriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ spielen in vielen Bereichen des Verwaltungsrechts eine zentrale Rolle und sind in nahezu jedem Bereich individuell definiert.
- Bei den individuellen Definitionen des Einkommens wird vielfach zumindest in Teilen auf die Definitionen anderer Gesetze (insbesondere das EStG) verwiesen.
- Die Definitionen sind sehr detailliert und insgesamt komplex; sie folgen aber insgesamt einer vergleichbaren Struktur; wesentliche Unterschiede bestehen in den Details.

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; II

4 Die Komplexität des Einkommensbegriffs als Herausforderung für den (digitalen) Verwaltungsvollzug

Um Verwaltungsleistungen digitalisieren zu können, müssen Rechtsbegriffe in Datenstrukturen abgebildet werden. Sind die Rechtsbegriffe aber nicht eindeutig oder sogar unterschiedlich gesetzlich definiert oder werden sie unterschiedlich ausgelegt und angewendet, stößt die digitale Übersetzung schnell an ihre Grenzen. Eine verfahrensübergreifende Nutzung von Daten unter dem Gesichtspunkt von Once-Only wird erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.

Das Problem der uneinheitlich verwendeten Rechtsbegriffe ist für die Digitaltauglichkeit von Recht und für einen effizienteren (digitalen) Verwaltungsvollzug eine große Herausforderung. Die Übersetzung der Rechtssprache in die Sprache von Datenfeldern und Datensätzen birgt Schwierigkeiten, wie dieses Kapitel darstellt.

Datensatz und Datenfeld

Ein Datensatz besteht aus mehreren zusammenhängenden Datenfeldern und ist nach einer bestimmten Logik aufgebaut. Ein Datenfeld ist die kleinste Einheit eines Datensatzes. Es hat einen eindeutigen Namen und enthält einen Wert. Datensätze und -felder werden für Datenspeicherung, -übertragung und -austausch genutzt.

Infobox 15: Datensatz und Datenfeld

Wie im methodischen Teil (s. Abschnitt 2.3) ausgeführt, lässt sich die Problemlage aus Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive betrachten (s. Abb. 17). Die Uneinheitlichkeit eines Begriffs wirkt sich dabei auf jede der drei Perspektiven aus. Aus Sicht des Nutzers oder Bürgers ist oft unklar, was er in einen Antrag konkret einzutragen hat oder welche Leistungen auf das Einkommen angerechnet werden. Damit die Informationen, die hauptsächlich der Nutzer bereitstellt, abschließend vollständig vorliegen, müssen auch die Behörden häufig beim Bürger Rückfragen stellen.

Die Heterogenität des Einkommensbegriffs erschwert auch den behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustausch: Nur wenn die Begriffe und Begriffsräume im Recht eindeutig definiert sind, können sie in Datenfelder übersetzt und von mehreren Behörden einheitlich genutzt werden. Dieser Schritt ist wesentlich, um einen automatisierten, verfahrensübergreifenden Datenabgleich zu ermöglichen.

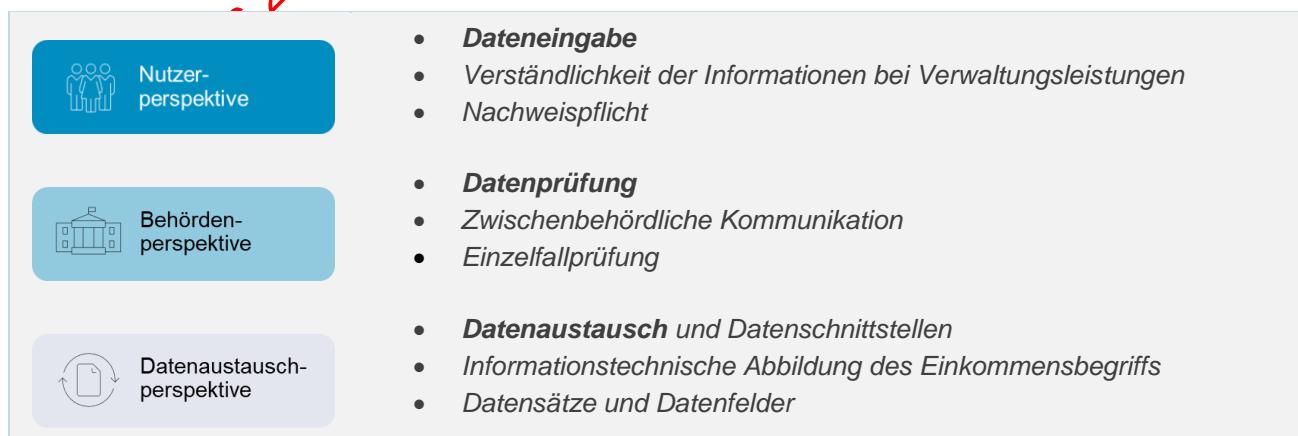


Abb. 17: Drei Perspektiven auf den (digitalen) Verwaltungsvollzug

Rückt der Nutzer dabei weiter in den Hintergrund, weil zum Beispiel automatisch Daten aus anderen Formularen oder Fachverfahren (s. Infobox 6) in das Fachverfahren der Verwaltungsleistung übernommen werden, ist es umso notwendiger, die Eindeutigkeit der Begriffe und damit der einzelnen Datenfelder zu erhöhen. Für den digitalen Verwaltungsvollzug spielt Maschinenverständlichkeit von Rechtssprache und damit die Automatisierbarkeit eine wesentliche Rolle. Hierfür ist die Eindeutigkeit der Rechtsbegriffe eine Voraussetzung.⁷⁷

Im Folgenden wird an Beispielen untersucht, wie der Einkommensbegriff als Datenfeld abgebildet ist und in welchen Ausprägungen er in ausgewählten Verwaltungsverfahren vorkommt. Dabei liegt der Fokus auf drei Betrachtungskomplexen des Prozessmodells (s. Abb. 4):

- Datenerfassung (bzw. Eingabe),
- Datenaustausch (bzw. Abruf) und
- Prüfung von Angaben bzw. Nachweisen zum Einkommen.

Um die Problematik aus Behörden- und Nutzersicht anschaulicher zu machen, wird ein Persona-Konzept verwendet (Abb. 18). Eine Persona veranschaulicht einen idealtypischen Vertreter einer gesellschaftlichen Gruppe. Insgesamt enthält das verwendete Vorgehensmodell vier Personas: Arbeitnehmer, Rentner, Selbständiger und Leistungsbezieher. Jede Gruppe ist in sich homogen und hat in der Regel einen eindeutigen Einkommensnachweis, den die Behörde zur Prüfung der Anspruchsberechtigung anfordert und prüft. Die vier Personas lassen sich miteinander kombinieren. Diese Kombinationen werden Hybridfälle genannt. Die Personas veranschaulichen unterschiedliche Probleme bei der Datenerfassung, Datenprüfung, Datenauswertung und Antragsbearbeitung. Dieser Ansatz ermöglicht es, gleichzeitig Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive einzunehmen und ein ganzheitliches Bild darzustellen.

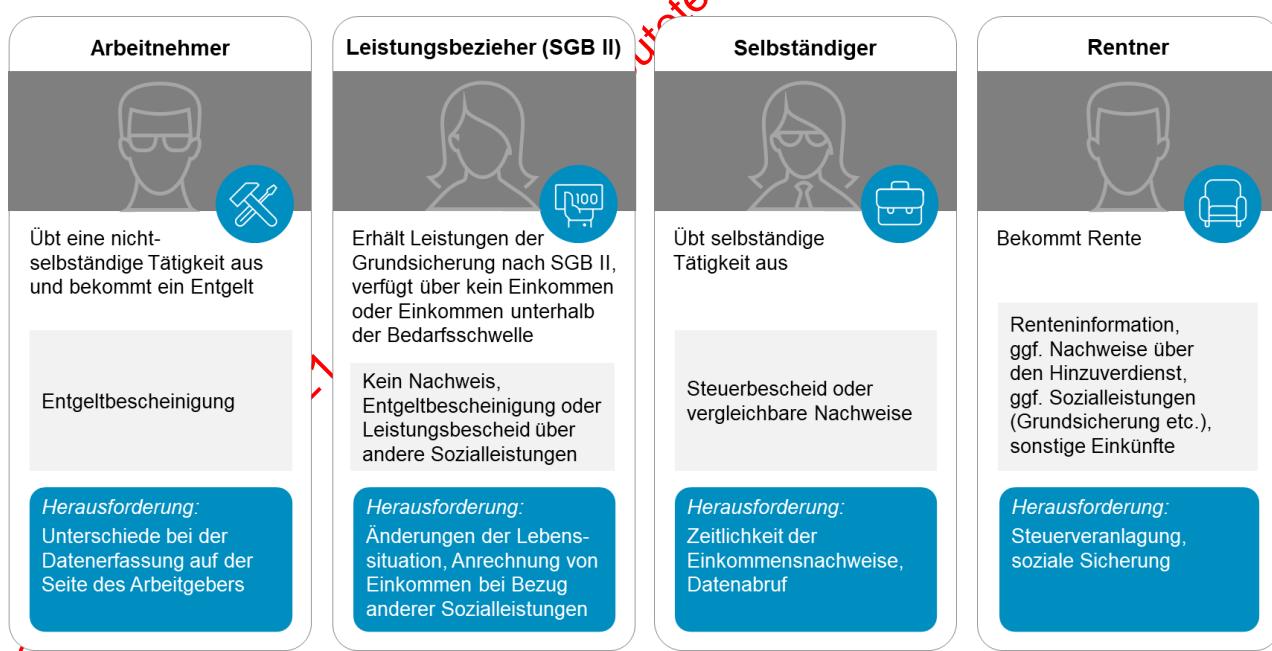


Abb. 18: Übersicht der Personas mit ihren unterschiedlichen Problemen

Die Vielfalt der unterschiedlichen Nachweisformen zeigt: Vor allem die Hybridfälle können zu Problemen beim verfahrensübergreifenden Datenaustausch führen. Häufige Beispiele im Alltag sind Menschen, die neben einer nichtselbständigen Tätigkeit auch ein Gewerbe betreiben. Genauso Menschen, die aufgrund

⁷⁷ Mohabbat Kar, R. et al. (2019): Recht digital (Fn. 30). S. 6f.

eines niedrigen Einkommens Wohngeld beziehen. Daraus ergeben sich Herausforderungen im Datenaustausch, die sich direkt auf die festgestellte Uneinheitlichkeit im Begriffsgebrauch beziehen. Diese Probleme werden am Beispiel folgender staatlicher Leistungen veranschaulicht:

- Wohngeld,
- BAföG,
- Kindergeld,
- Kinderzuschlag,
- ALG II und
- Elterngeld.

Diese Leistungen eignen sich besonders gut als Untersuchungsfelder, da das jeweilige Einkommen bei der Anspruchsprüfung und bei der Leistungsgewährung eine entscheidende Rolle spielt. Zudem stehen diese Leistungen häufig im Mittelpunkt der Debatte über die Effizienz und Effektivität des Sozialstaats bzw. der Leistungsverwaltung.

Am Beispiel dieser Verwaltungsverfahren wird im Folgenden untersucht, wie der Einkommensbegriff informationstechnisch im Verwaltungsvollzug abgebildet ist und wie er sich künftig effizienter digital abbilden lässt. Bei der Betrachtung der ausgewählten Verfahren rücken einzelne Verfahrensschritte in den Fokus: etwa die Eingaben zum Einkommen des Bürgers oder die Prüfung und der Austausch von Daten und Nachweisen zum Einkommen in und zwischen Behörden.

4.1 Herausforderungen auf Nutzerseite

Die Nutzer- bzw. die Bürgersicht auf ein Verwaltungsverfahren unterscheidet sich von der Sicht der Behörde. Die Sicht der Nutzer- bzw. Bürger auf Anträge und Formulare wirkt sich allerdings deutlich auf die Bearbeitungsintensität der Anträge in der Behörde aus – insbesondere, wenn diese Anträge nicht vollständig oder korrekt ausgefüllt haben und die Behördenmitarbeiter nachfragen müssen. Im Folgenden werden anhand ausgewählter Leistungen die Prozesse der Antragstellung aus Nutzerperspektive analysiert.

Beispiel: Übersichtlichkeit und Verständlichkeit beim Wohngeldantrag aus Nutzersicht

Der digitale Antrag auf Wohngeld wurde bei der OZG-Umsetzung (s. Infobox 1: Onlinezugangsgesetz) als eine Pilotleistung ausgewählt und in einem Digitalisierungslabor entwickelt. In den Digitalisierungslaboren analysieren interdisziplinäre Teams die Herausforderungen, denen sich Nutzer und Behörden stellen, und konzipieren für beide Seiten möglichst effiziente, praxistaugliche Lösungen. Bei der Konzeption von OZG-Leistungen wird besonderer Wert auf nutzerfreundliche Texte gelegt.⁷⁸ Seit Ende 2019 können Bürger in sechs schleswig-holsteinischen Pilotkommunen einen auf dieser Grundlage im Digitalisierungslabor entwickelten Wohngeld-Antrag (Betaversion) digital stellen.

⁷⁸ OZG: OZG-Leitfaden, Punkt 6.1 Nutzer:innen [online]. Abr. unter: https://leitfaden.ozg.umsetzung.de/display/OZG/6.1+Nutzer%3Ainnen#id-6.1Nutzer:innen-_Toc4752201 (ges. am 10.04.2021).

Wohngeld

Das im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelte Wohngeld soll einkommensschwachen Personen, die eine Wohnung mieten oder Eigentum an selbst genutztem Wohnraum haben, finanziell durch einen Miet- und Lastenzuschuss unterstützen. Es wird vorrangig zum ALG II gewährt, wenn sich dadurch bereits eine hinreichende finanzielle Ausstattung erreichen lässt. Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach verschiedenen Faktoren, zu denen auch das im Haushalt vorhandenen Einkommen und Vermögen zählt. Zum Jahresende 2019 bezogen 504.000 Haushalte in Deutschland Wohngeld.

Infobox 16: Wohngeld⁷⁹

Die Federführung bei der Pilotierung des bundeseinheitlichen Online-Antrags auf Wohngeld übernahm Nordrhein-Westfalen (NRW). Den digitalen Wohngeld-Antrag bieten seit Ende April 2021 sieben Kommunen in NRW an.⁸⁰ Nach der Erprobungsphase können andere Kommunen und Länder den Antrag übernehmen. Für die Harmonisierung der Datenbestände und den besseren Datenaustausch ist die Einführung von bundesweit einheitlichen Online-Antragsprozessen sinnvoll, da dadurch sichergestellt ist, dass auf die gleichen Fragen die Angaben von den Nutzern bzw. Bürger getätigt werden. Besonders vorteilhaft erscheint dieser Ansatz im Hinblick auf die Leistungen, die auf einheitlichen, bundesweit geltenden Rechtsvorschriften basieren. Dadurch wird an der Schnittstelle zwischen Behörde und Nutzer eine hohe Datenqualität erreicht.

Sind die Daten erst einmal erfasst, unterstützt die IT die Bearbeitung von Anträgen mit Fachverfahren. Die in den Wohngeldstellen der Länder und Kommunen eingesetzten Fachverfahren unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung. So gibt es die Produkte DiWo⁸¹, Online-Wohngeld oder Care4. Unabhängig vom Namen oder der Ausgestaltung halten diese Fachverfahren im besten Fall die gleichen Daten in abgleichbarer Form vor. Dies ist aber keinesfalls gewährleistet.

Warum das für den Datenaustausch von besonderer Bedeutung ist, zeigt folgendes Beispiel: Seit 2013 erfolgt bundesweit ein automatisierter Datenabgleich, um mögliche rechtswidrige Inanspruchnahmen des Wohngeldes festzustellen.⁸² Welche Daten dabei überprüft werden können, legt § 33 des WoGG fest. Der Datenabgleich ist ein effektives Mittel gegen Sozialleistungsbetrug. Im Zeitraum von Juni 2015 bis Mai 2016 wurden pro Quartal von 1,2 bis 2,2 Mio. personenbezogene Datensätze abgeglichen. Der Datenabgleich hat gezeigt, dass 34.000 Haushalte Angaben zum Teil mehrfach verschwiegen und daher rechtswidrig Wohngeld bezogen haben.⁸³

⁷⁹ § 4 WoGG in der Fassung vom 09.12.2020, BGBl. I 2020, 2855; Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 368 vom 23. September 2020 [online]. Abr. unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_368_223.html (ges. am 29.04.2021).

⁸⁰ Landesregierung NRW: Online Wohngeld beantragen – jetzt wird es noch besser! [online]. Abr. Unter: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-online-wohngeld-beantragen-jetzt-wird-es-noch-besser> (ges. am 29.04.2021).

⁸¹ DiWo steht für das Dialogisierte Wohngeldverfahren.

⁸² Deutscher Bundestag (2016): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Drucksache 18/13120 [online]. Abr. unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 146.

⁸³ Ebd. S. 146.

Um die Daten digital vorhalten und ggfs. mit anderen Behörden digital austauschen zu können, sollten sie digital erfasst werden. Einige Bundesländer bieten ihren Bürgern über eigene Lösungen den Wohngeldantrag digital an. Die folgende Abbildung zeigt Auszüge aus dem digitalen Formular für den Wohngeldantrag im Land Berlin.

Angaben zum Einkommen

* Pflichtfelder

Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes sind alle positiven Einkünfte sowie auch bestimmte steuerfreie Einnahmen.

Es sind alle Einnahmen in Geld und Geldeswert sowie Sachleistungen anzugeben ohne Rücksicht auf Ihre Quelle und unabhängig davon, ob sie wohngeldrechtlich als Einkommen zu berücksichtigen sind.

Jedes Haushaltmitglied hat seine Einnahmen zu belegen.

- Nichtselbstständige Tätigkeit
z.B. Gehälter, Löhne, geringfügige Beschäftigung, Weihnachts- und Urlaubsgeld, Werksrenten
- Selbstständige Tätigkeit
z.B. Einkünfte aus dem Gewerbebetrieb, Einkünfte aus freiberuflicher Tätigkeit
- Kapitalvermögen
z.B. Zinsen aus Sparguthaben, Dividenden
- Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung
- Renten und Versorgungsbezüge
z.B. Altersrente, Pension, Witwen-/Witwerrente, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Renten aus privaten Versicherungen
- Lohn und Ersatzleistungen
z.B. Arbeitslosengeld I, Krankengeld, Elterngeld, Mutterschaftsgeld, Zuschuss zum Mutterschaftsgeld, Übergangsgeld, Eingliederungshilfe, Vorruststandsgeld
- Ausbildungsbedingte Zuschüsse
z.B. BAföG, Berufsausbildungsbeiträge (BAB), Stipendien, Leistungen der Begabtenförderungswerke und Aufstiegsförderungsgesetz, MobiPro-EU, als Zuschüsse gewährte Graduiertenförderung
- Sonstige Einkommen
z.B. Unterhaltsleistungen (auch wenn sie als Zuschuss zur Miete gezahlt werden, Zahlungen der Studiengebühren und Krankenversicherungsbeiträge), Geld- oder Sachleistungen von Dritten (z.B. der Eltern, Großeltern oder anderen Verwandten)
- Sämtliche ausländischen Einkünfte

Art des Einkommens:

... bitte wählen Sie eine Option aus ...

Alleinstehende mit Leistungen nach Sozialgesetzbuch VIII

Arbeitslosengeld
Arbeitslosengeld II
Einkommen aus Gewerbebetrieb
Einkommen aus Kapitalvermögen
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft
Einkommen aus nichtselbstständiger Tätigkeit
Einkommen aus selbstständiger Arbeit
Einkommen aus Vermietung und Verpachtung
Einkünfte nach § 22 Einkommensteuergesetz
Einnahmen anderer Art
Ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach Bundesversorgungsgesetz
Grundsicherung
Hilfe zum Lebensunterhalt nach Sozialgesetzbuch XII
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch VIII/XI
Leistungen nach Lastenausgleichsgesetz
Leistungen zur Ausbildung
Lohn- u. Einkommensersatzleistungen
Pauschal versteuerte Einnahmen

Abb. 19: Auszüge mit Angaben zum Einkommen aus dem digitalen Antrag auf Wohngeld (Mietzuschuss) im Land Berlin⁸⁴

Auf Grundlage der Leistungsart werden an zentraler Stelle Angaben zum Einkommen abgefragt. Das digitale Formular erläutert dem Antragstellenden, welche Einnahmen anzugeben sind. Die Einkommensarten kann der Antragsteller aus einer Liste auswählen. Damit ist in Bezug auf die Erfassung der Einkommensart die Schnittstelle zwischen Bürger und Behörde digitalisiert.

Die länderspezifischen Papier- bzw. PDF-Anträge oder digitalen Anträge auf Wohngeld folgen der gleichen Struktur. Die in den Anträgen verwendeten Begriffe sind aber für Bürger nicht unmittelbar verständlich. Folgende Abbildung zeigt die Angaben, die das Land Hessen im PDF-Antrag auf Wohngeld abfragt:

Sperfrist: 29.06.2021, Nachricht gelayoutet

⁸⁴ Service-Portal Berlin: Wohngeld – Mietzuschuss beantragen [online]. Abr. unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/120656> (ges. am 29.04.2021).

Zu meinem Haushalt rechnen die nachfolgend genannten Personen.												
<p>Sie haben folgende Einnahmen:</p> <p>Bitte tragen Sie alle Einnahmen in Geld oder Gedenkwert ein, die Ihnen jetzt bekannt und in den nächsten zwölf Monaten zu erwarten sind. Hierzu zählen auch einmalige Einnahmen. Die Wohngeldbehörde wird prüfen, ob die Einnahmen wohngeldrechtlich als Einkommen zu werten sind. Sofern Sie zu den zu erwartenden Einnahmen keine Angaben machen können, geben Sie bitte die Einnahmen der letzten zwölf Monate vor der Antragstellung an. Bitte geben Sie auch einmaliges Einkommen an, das innerhalb von drei Jahren vor der Antragstellung angefallen ist, jedoch für die Zukunft bestimmt war (z.B. Abfindungen).</p> <p>⑤ Sie können zu einer schnelleren Bearbeitung Ihres Antrages beitragen und Rückfragen der Wohngeldbehörde vermeiden, wenn Sie alle Einnahmen in Geld oder Gedenkwert (z.B. Naturaleistungen) angeben, die zur Deckung des Lebensunterhaltes der zum Haushalt rechnenden Personen dienen.</p> <p>Machen Sie bitte auch eine entsprechende Angabe, wenn zu Ihrem Haushalt rechnende Personen keinerlei Einkünfte haben. Nähere Informationen zum wohngeldrechtlich relevanten Einkommen erhalten Sie in den Erläuterungen. Bei Fragen oder Unklarheiten wenden Sie sich bitte an Ihre Wohngeldbehörde.</p>												
Person-Nr.	a) Familienname ggf. Geburtsname b) Vorname c) M. Vorname d) Nachname e) Geburtsdatum Verwandtschaftsverhältnis zu Antragsteller/in	Geschlecht deutsche Staatsangehörigkeit	Art der Einnahme	wöchentlich	monatlich	jährlich	Betrag	Werbungskosten / Betriebsausgaben /	Entrichtung von Lohn- / Einkommensteuer	Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung oder zu einem nach entspr. öff./privat Versicherungen	Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung oder zu einem nach entspr. öff./privat Versicherungen	
1	Antragsteller/in (wohngeldberechtigte Person)	<input type="checkbox"/> männlich <input type="checkbox"/> weiblich <input type="checkbox"/> Deutsch	►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
Persönliche Verhältnisse - Achtung: Beim handschriftlichen Ausfüllen bitte die Schlüsselzahl und/oder Text eingeben: 1 - Arbeiterin 2 - Angestellte 3 - Beamter/Beamtin 4 - Selbstständiger 5 - Auszubildender 6 - Studentin 7 - Rentnerin 8 - Pensionärin 9 - Arbeitsloser 10 - sonstiger Nichterwerbstätiger												
⑥ 2		<input type="checkbox"/> männlich <input type="checkbox"/> weiblich <input type="checkbox"/> Deutsch	a) ►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			b) ►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			c) ►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			d) ►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			e) ►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
			►	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	►	€ ►	€			
Persönliche Verhältnisse - Achtung: Beim handschriftlichen Ausfüllen bitte die Schlüsselzahl und/oder Text eingeben: 1 - Arbeiterin 2 - Angestellte 3 - Beamter/Beamtin 4 - Selbstständiger 5 - Auszubildender 6 - Studentin 7 - Rentnerin 8 - Pensionärin 9 - Arbeitsloser 10 - sonstiger Nichterwerbstätiger												

Abb. 20: Auszüge mit Angaben zu Einnahmen aus dem PDF-Antrag auf Wohngeld im Land Hessen⁸⁵

Dies deckt sich mit der Feststellung, dass der alltägliche Begriffsgebrauch stark von der Begriffsverwendung abweichen kann, die für eine Digitalisierung aus Sicht der Behörde erforderlich ist. Für den Nutzer bzw. Bürger hat die Verständlichkeit der Begriffe im Antrag einen direkten Einfluss darauf, inwieweit er seinen Antrag selbstständig vollständig und korrekt stellen kann. Je übersichtlicher der Antrag ist und je klarer und konsistenter die verwendeten Begriffe sind, desto geringer ist der Aufwand für Nutzer und Behörden. Durch unverständliche Begriffe und Eingabeoptionen entstehen unbeabsichtigte Fehlangaben. Dies erhöht wiederum den Rückfrage- und Beratungsaufwand für die Behörde. Nutzerfreundlichkeit ist anzustreben, darf aber nicht über den Gesetzen zugrundeliegenden Präzisierungsfunktion stehen. Fehler, die durch nicht eindeutige Begriffe und Datenfelder bei der Dateneingabe entstehen, werden ggf. beim Datenaustausch weitergetragen und somit in den Datenbeständen vervielfältigt.

FIM-Artefakte zur verfahrensübergreifenden Nutzung

Erfahrungen aus vergleichenden Studien und Digitalisierungslabore machen am Beispiel Wohngeldantrag deutlich, dass die Nutzung derselben Software (bspw. BPMN) nicht automatisch mit einer gemeinsamen, problemlos übertragbaren Sprache gleichzusetzen ist. Dadurch kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Übertragungs- und Kommunikationsproblemen zwischen einzelnen Behörden. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der datenstrukturellen Abbildung von Rechtsbegriffen. Um bei der Modellierung neuer Verfahren die Nachnutzbarkeit zu garantieren, sind daher behördenübergreifend nutzbare Artefakte zu erzeugen. Dazu definieren z. B. Digitalisierungslabore mit der Methodik des FIM als ersten Baustein eine konkrete Leistung wie das Wohngeld. Dann werden Stammmarteefakte erzeugt, die Rechtsbegriffe in VollzugsSprache übersetzen. Diese setzen den Rahmen für die Ausarbeitung der weiteren Bausteine Prozesse und Datenfelder. Ein solches Prozessartefakt kann im Falle des Wohngelds die Antragsstrecke sein. Daraus werden Soll-Prozesse modelliert, damit andere Behörden, die nicht an der Entwicklung beteiligt waren, diese als Referenzartefakte nachnutzen und anhand eines Umsetzungsplans implementieren können.⁸⁶ Dazu werden auch Artefakte wie Referenzdatenfelder definiert. Damit erhalten

⁸⁵ Wohngeld.org: Antrag auf Wohngeld – Mietzuschuss [online]. Abr. unter <https://wohngeldantrag.de/antrag/hessen.html> (ges. am 01.05.2021).

⁸⁶ IT-Planungsrat (2019) Werkstattbericht [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachkongress/Fachkongress_2019/TAG2/5_FIM/20190313_IT_PLR_PPT_FIM.pdf?blob=publicationFile&v=1 (ges. am 25.05.2021).

Behörden für die so entwickelten Leistungen einen Baukasten für die Implementierung eines Verfahrens. Ein entsprechendes Vorgehen für konkrete Datenfelder ist in Abschnitt 6.5 dargestellt.

Erkenntnisse

-  Nutzer-perspektive
 - *Die Verständlichkeit der Begriffe bei der Antragstellung wirkt sich direkt darauf aus, inwieweit Nutzer bzw. Bürger den Antrag selbstständig vollständig und korrekt stellen können.*
-  Behörden-perspektive
 - *Je korrekter ein Nutzer bzw. Bürger den Antrag ausfüllt, desto weniger aufwändig ist dessen Bearbeitung (Rückfragen, Beratung) in der Behörde.*
-  Datenaustausch-perspektive
 - *Die Eindeutigkeit der Datenfelder spielt bei einkommensabhängigen Leistungen eine besondere Rolle. Fehler, die durch nicht eindeutige Begriffe und Datenfelder bei der Dateneingabe entstehen, werden ggf. beim Datenaustausch weitergetragen und in den Datenbeständen vervielfältigt.*

4.2 Herausforderungen im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite

Im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite wird die Problematik der uneinheitlichen Begriffsverwendung deutlicher: Werden die Begrifflichkeiten im Front-End-Bereich (s. Infobox 18) nicht in gleicher Weise wie im Back-End-Bereich (s. Infobox 19) verwendet, entstehen vermeidbare Fehlerquellen. Dies erschwert die Harmonisierung der Daten sowohl innerhalb einzelner Verfahren als auch behörden- und verfahrensübergreifend.

Beispiel: BAföG und „BAföG Digital“ – über das Antragsformular hinausdenken

Der Einkommensbegriff ist auch bei der Beantragung von Leistungen nach dem BAföG zentral. Nachzuweisen sind das eigene Einkommen und Vermögen der Auszubildenden sowie das Einkommen der Ehe- bzw. eingetragenen Lebenspartner und Eltern.

Im Zuge des Projektes „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ wurde im Jahr 2010 das allgemeine Antragsverfahren aus Antragsteller- und Behördensicht evaluiert. Dabei wurde gemessen, wie viel Zeit Antragsteller benötigen, um den Antrag vollständig auszufüllen. Bei einem Antrag in Papierform, den Eltern und Ehepartner ausfüllen müssen, dauerte allein die Angabe der Informationen zum Einkommen (Formblatt 3) im Schnitt 69 Minuten. Die Befragten führten dies auf die unverständlichen, unübersichtlichen Fragen im Formular zurück.⁸⁷ Bei der Evaluierung wurde unter anderem gefragt, welche Gründe für die ablehnende Haltung zu Onlineverfahren bestehen. Ca. 72 % der Befragten nannten als Hauptgrund, dass bei Online-Antragstellung die persönliche Beratung fehle.⁸⁸ Dieses Beispiel zeigt, welchen hohen Stellenwert die Beratungsfunktion der Verwaltung bei komplexen Antragsverfahren hat.

⁸⁷ Bundeskanzleramt/Nationaler Normenkontrollrat (2010): Abschlussbericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ [online]. Abr. unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730176/fa24e3c3eb0077896e033cedee220a/bericht-2010-projektbericht-studierenden-bafoeg-download-ba-buerokratieabbau-data.pdf?download=1/> (ges. am 10.04.2020). S. 10.

⁸⁸ Ebd., S. 41.

Einer-für-Alle-Prinzip

Das Prinzip „Einer für Alle“ soll die länderübergreifende Kooperation bei der Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen ermöglichen. Das Prinzip besagt, dass die Länder für bestimmte Themenfelder zuständig sind. Die von einzelnen Ländern entwickelten und betriebenen Lösungen für Verwaltungsdienstleistungen können andere Länder nachnutzen. Die Arbeitsteilung zwischen den Ländern ist besonders ressourcensparend und zeiteffizient.

Infobox 17: Einer-für-Alle-Prinzip⁸⁹

Seit 2020 kann man den verbesserten bundeseinheitlichen Antrag auf BAföG-Leistungen „BAföG Digital“ elektronisch stellen.⁹⁰ Er wurde gemäß dem im OZG festgelegten Prinzip "Einer für Alle" erarbeitet. Wer einen Personalausweis mit freigeschaltetem elektronischen Identitätsnachweis (eID) besitzt, kann den Antrag auf BAföG papierlos an das zuständige Amt weiterleiten. Die Funktionen des digitalen BAföG-Antrags ermöglichen die Qualitätssicherung von Daten. Künftig sollen die Daten in einheitlich maschinenlesbarem Format an die unterschiedlichen Fachverfahren übertragen werden.⁹¹

Front-End

Das Front-End ist nah am Nutzer. Im engeren Sinne ist es das, was der Nutzer auf einer Webseite oder im digitalen Antragsformular sieht. Für eine nutzerfreundliche Gestaltung der Online-Dienste sorgen Design und leicht verständliche Informationen.

Infobox 18: Front-End⁹²

⁸⁹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: "Einer für alle" – Gemeinsam die Digitalisierung beschleunigen [online]. Abr. unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/06/it-planungsrat.html#:~:text=Das%20Prinzip%20%22Einer%20f%C3%BCr%20Alle%22%20ist%20Kernelement%20der,den%20Grundstein%20%C3%BCberzeugungen%20eine%20b%C3%BCrokratiearme%20Nachnutzung%20von%20OZG-Leistungen>

(ges. am 04.05.2021).

⁹⁰ Elektronische Antragstellung ist grundsätzlich seit 2016 möglich.

⁹¹ Abgeordnetenhaus Berlin (2020): OZG-Umsetzungsprojekt/BAföG Digital Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung. Drucksache 18/2944 [online]. Abr. unter: <https://parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2944.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 3.

⁹² OZG-Leitfaden: Technik [online]. Abr. unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/6.3+Technik> (ges. am 04.05.2021).

Back-End

Das Backend ist nah an internen Prozessen und Systemen. Im engeren Sinne bezeichnet es Sachbearbeitung, IT-Fachverfahren und Datenaustausch. Konzeption und Umsetzung von OZG-Leistungen (s. **Fehler!**

Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.) erfolgt unter Beachtung der Front-End- und Back-End-Prinzipien.

Infobox 19: Back-End⁹³

Der neue digitale Antrag auf BAföG (Digitalisierung des **Front-Ends**) ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu nutzerfreundlichen, niederschwelligeren digitalen Verwaltungsangeboten. Der elektronisch gestellte Antrag landet bei der zuständigen Behörde zur Bearbeitung. Im Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ wurden die Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von Anträgen auf Ausbildungsförderung erfasst und evaluiert (Abb. 21). Diese Schritte bilden das **Back-End** der Leistungsbeantragung und werden durch IT-Fachverfahren unterstützt.

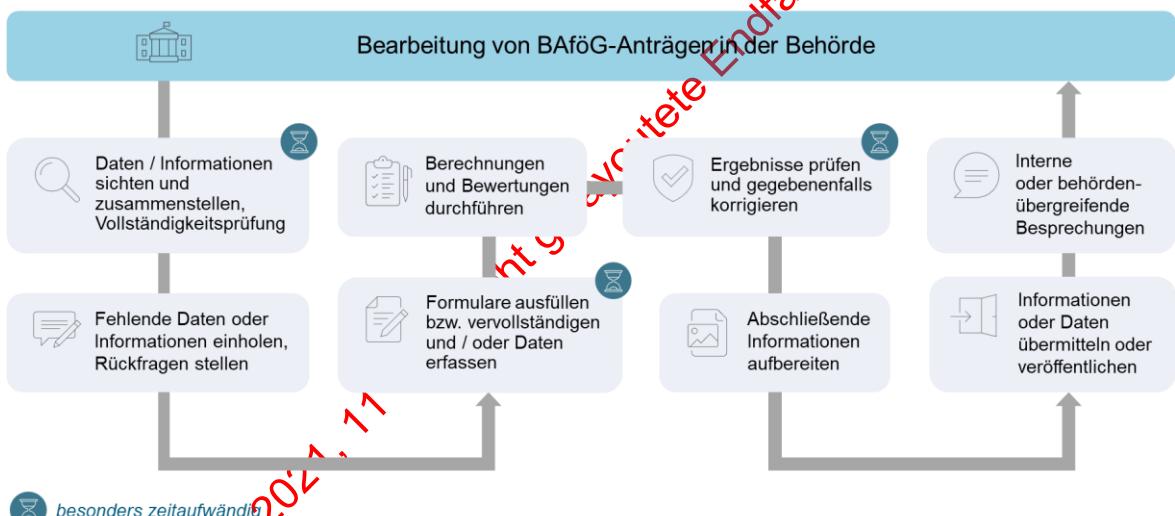


Abb. 21: Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von BAföG-Anträgen⁹⁴

Das Beispiel verdeutlicht: Die Digitalisierung eines Antrags im Front-End (digitales Formular) bedeutet nicht automatisch, dass der Verwaltungsvollzug vollständig automatisiert ist. Ein Datenfeld in einem Antrag, das ein Bürger ausfüllt, ist über die gesamte Prozesskette hinweg zu betrachten. Dabei müssen die Datenfelder über diesen gesamten Prozessablauf gleich und damit eindeutig sein. So sollte sich z. B. das Eingabefeld „Sonstige Bezüge“ im Antragsformular (Front-End-Bereich) nicht später in der Fachanwendung der Behörde (Back-End-Bereich) nur auf einzelne Aspekte innerhalb der „Sonstigen Bezüge“ beziehen. In den entstehenden Prozesslandschaften sind in jedem Bearbeitungsschritt die Maschinenlesbarkeit der Daten, deren Automatisierungspotenzial sowie die Datenabgleiche zu untersuchen. Ein Antragsformular, das in

⁹³ OZG-Leitfaden: Technik (Fn. 93).

⁹⁴ Bundeskanzleramt, Nationaler Normenkontrollrat (2010) Abschlussbericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ [online]. (Fn. 88), S. 53.

gleichem Maße die Nutzer- und Behördenperspektive berücksichtigt, kann Unklarheiten des Nutzers bzw. Bürgers bei der Antragstellung beheben. Besonders zeitaufwändige Schritte (s. Abb. 21) bei der Sachbearbeitung lassen sich so einsparen.

Eine detaillierte Analyse der verwaltungsinternen Prozesse hilft, Herausforderungen sowie Potenziale für die Digitalisierung bzw. Automatisierung abzuleiten. Bei der Digitalisierung von Teilprozessen müssen die konzipierten Lösungen ausbaufähig bzw. anschlussfähig sein. Dies gilt vor allem bei verfahrensübergreifenden Digitalisierungsvorhaben, bei denen Schnittstellen zu anderen Behörden bestehen bzw. aufgebaut werden müssen. Zum Beispiel wenn bei der Prüfung des Einkommens der Eltern des BAföG-Antragstellers auf die Daten der Finanzverwaltung bzw. den Steuerbescheid der Eltern zurückgegriffen wird. Für die behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit spielen diese Feststellungen eine entscheidende Rolle.

Erkenntnisse

-  Nutzer-perspektive
-  Behörden-perspektive
-  Datenaustausch-perspektive
- *Die Digitalisierung des Antrags ist nur ein Schritt auf dem Weg zur Digitalisierung und Automatisierung des gesamten Verwaltungsvollzugs. Wichtig ist, dass die vom Nutzer bzw. Bürger bereitzustellenden Nachweise im Sinne des Once-Only-Prinzips zu möglichst 100 % aus bestehenden Datenbeständen bezogen werden. Dafür sind entsprechende Datenschnittstellen und Datenverknüpfungen nötig.*
- *Potenzielle vermeidbare Fehlerquellen entstehen dadurch, dass ein digitales Front-End-Verfahren auf ein papiergebundenes Back-End-Verfahren oder umgekehrt trifft. Das Gleiche gilt, wenn Datenformate und Datenfelder mit deren jeweiligen Inhalten im Front-End-Bereich anders sind als im Back-End-Bereich.*
- *Eine detaillierte Analyse der internen Prozesse hilft, Herausforderungen für die Digitalisierung abzuleiten und Datenströme zu konzipieren.*
- *Bei der Kartographierung und Digitalisierung von Prozessen sind mögliche Schnittstellen zu anderen Behörden/Zuständigkeiten mitzudenken. Diese Überlegungen sind Bestandteil der FIM-Methodik.*

Handlungsempfehlung



Die Prozessanalyse von Verwaltungsverfahren fördert sowohl bessere Rechtsetzung als auch die Ausgestaltung des behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustauschs. Im Rahmen des Projekts FIM wurden Prozessbaukästen entwickelt, die die Modellierung von verwaltungsinternen Prozessen der Leistungserbringung unterstützen.⁹⁵ Die Metadaten für Prozesse werden im FIM-Prozesskatalog beschrieben und in einer Stammdatenbibliothek abgelegt. Die Vereinheitlichung von Prozessbausteinen verbessert die Referenzierbarkeit von Prozessen (z. B. FIM-Prozesse und OZG-Prozesse). Genauso wichtig wie FIM-Prozesse sind FIM-Datenfelder. Diese sind mit FIM-Prozessbausteinen verknüpft. Mit FIM lassen sich Prozessschritte, Datenanforderungen und Schnittstellen visualisieren. Auf Ebene der Datenfelder wird das FIM-Repository näher in Abschnitt 6.5 erläutert.

⁹⁵ Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (22.03.2021): Wie aus FIM-Stammdaten und Datenschemata ein Onlinedienst werden kann [online]. Abr. unter: <https://ozg.sachsen.de>

4.3 Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit

Für die behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit spielen die genannten Feststellungen eine entscheidende Rolle. Die Zuständigkeiten einzelner Behörden sind klar abgegrenzt und jede Behörde nimmt die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Verwaltungsaufgaben wahr. Das Zuständigkeitsprinzip hat regelmäßig Auswirkungen auf die Ansätze und konkreten Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung. Die Beispiele Kindergeld, Kinderzuschlag und Leistungen nach SGB II illustrieren die Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit.

Beispiel: Bedeutung beim Kindergeld und Kinderzuschlag

Kindergeld ist eine einkommensunabhängige Leistung. Eltern, die in Deutschland wohnen und unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind, erhalten Kindergeld. Hingegen ist der Kinderzuschlag einkommensabhängig (s. Infobox 10).

Die Anträge auf Kindergeld und Kinderzuschlag sind bereits bundeseinheitlich digital verfügbar. Dabei handelt es sich um eine einheitliche Antragsmaske auf dem Portal der Bundesagentur für Arbeit. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben (§ 9 Abs. 1 S. 1 BKFG) müssen die Bürger die digital ausgefüllten Anträge dennoch von Hand unterschreiben und im Original postalisch an die Familienkasse schicken. Die Informationsseiten über die Leistungen sind interaktiv und intuitiv gestaltet und informieren den Nutzer in einfacher Sprache über die wichtigsten Voraussetzungen für den Leistungsbezug.⁹⁶ Nach der Auswertung von BMFSFJ im Jahr 2017 nutzen dennoch 60 bis 70 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag nicht, u. a., weil seine Inanspruchnahme mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden ist.⁹⁷

Um das Kindergeld zu berechnen und auszuzahlen, nutzt die Familienkasse das IT-Fachverfahren KiWI – „Kindergeld Windows-Implementierung“. KiWI enthält alle für die Familienkassen wichtigen Daten zu jedem Kindergeldfall. Schicken Bürger ihre Angaben über die Online-Angebote der Familienkasse ab, bewertet KiWI die Eingaben automatisch und unterstützt den Behördenmitarbeiter, indem es einen Entscheidungsvorschlag erstellt.⁹⁸

Vor allem beim Kindergeld wird der Bezug zu den eingangs vorgestellten Hybridfällen deutlich: Die Leistung an sich ist zwar einkommensunabhängig, es kann aber bei der Beantragung anderer Leistungen, wie ALG II, auf Einkommen angerechnet werden. Wird in einer Bedarfsgemeinschaft (s. Infobox 13) ein Kind geboren,

Spermiert 29.05.2024, nicht mehr aktuell

anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/OZG/Bilder/Startseite_News/20210324_Wie_aus_FIM-Stammprozessen_und_Datenschemata_ein_Onlinedienst_werde_kann - OZG MF .pdf (ges. am 17.05.2021). S. 5, 35-39.

⁹⁶ Bundeagentur für Arbeit: Der KiZ-Lotse: Anspruch auf Kinderzuschlag ermitteln [online]. Abr. unter: <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kiz-lotse> (ges. am 05.05.2021).

⁹⁷ BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends [online]. Abr. unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119524/f51728a14e3c91c3d8ea657bb01bbab0/familienreport-2017-data.pdf> (ges. am 20.04.2021). S. 61.

⁹⁸ Archivreferentenkonferenz des Bundes und der Länder. Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“ (2014): Abschlussbericht Bewertung der elektronischen Akten im SGB III-Bereich und in den Familienkassen [online]. Abr. unter:

<https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/abschlussbericht-bewertung-elektronischer-akten.pdf?blob=publicationFile> (ges. am 29.04.2021). S. 38-39; Bundesagentur für Arbeit (20.06.2019): Weisung 201906007.

Weiterentwicklung der Online-Angebote der Familienkasse; Einführung von Entscheidungsvorschlägen in KIWI [online]. Abr. unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-201906007_ba045397.pdf (ges. am 04.05.21).

muss die ALG II beziehende Person Kindergeld beantragen, um ihre Mitwirkungspflichten zu erfüllen. Hat die Familienkasse das beantragte Kindergeld bewilligt, teilt sie dies dem Jobcenter mit und dieses berechnet das ALG II neu.⁹⁹

Vereinfacht gesagt, hat die Geburt eines Kindes und die dadurch bedingte Beantragung von Kindergeld einen automatischen Einkommenseffekt, der wiederum eine Prüfung durch eine andere Stelle auslöst. Diese Verflechtung von zwei Verwaltungsleistungen verdeutlicht die Bedeutung der verfahrensübergreifend nutzbaren Daten.

Beispiel: Bedeutung beim ALG II

Die Herausforderungen für den behördlichen- und verfahrensübergreifenden Austausch zeigt auch das Beispiel **Leistungen nach dem SGB II**. Das Einkommen der antragstellenden Person spielt in diesem Verfahren eine zentrale Rolle. Zur Prüfung des Einkommens müssen Behördenmitarbeiter zwischen drei Zuständigkeitsbereichen navigieren:

- Jobcenter (zuständig für ALG II),
- Familienkasse (zuständig für Kindergeld und Kinderzuschlag) und
- Wohngeldstelle (zuständig für Wohngeld).



Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch

Die Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) haben das Ziel, eine (Wieder-)Eingliederung in die Arbeitswelt und eine Sicherung des Lebenunterhalts bereitzustellen. Zu den Leistungen nach SGB II zählen das Arbeitslosengeld II (ALG II) und das Sozialgeld. Sie gehören zu den nachrangigen Sozialleistungen. Das bedeutet: Die Behörde muss vor der Gewährung dieser Leistungen immer prüfen, ob sich der Bedarf mit anderen Leistungen wie Kinderzuschlag (s. Infobox 10) oder Wohngeld (s. Infobox 16) decken lässt.

Infobox 20: Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch¹⁰⁰

So stehen die Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und ALG II in enger Verbindung, obwohl sie sich in ihrem Zweck unterscheiden.¹⁰¹ Die Anrechenbarkeit ist in einem festen Ablaufschema zu prüfen. Für die Leistungsbeziehenden ist dieser Vorgang oft schwer nachzuvollziehen. Sie müssen zudem häufig eigeninitiativ Nachweise vorlegen, was die Fehleranfälligkeit im Verfahren erhöht und im Folgenden genauer dargestellt ist.

Beantragt ein Bürger beispielsweise ALG II, prüft das Jobcenter, ob der Bedarf mit Wohngeld und ggf. Kinderzuschlag (s. Infobox 10 und Infobox 16) gedeckt werden kann. Dafür berechnet das Jobcenter den möglichen Wohngeldanspruch und den Kinderzuschlag-Anspruch. Mittels einer Berechnungshilfe kann das Jobcenter die Höhe des Zuschlags selbst berechnen, ohne sich an die Familienkasse zu wenden, und den

⁹⁹ Das Kindergeld und der Kinderzuschlag zählen zu den beim Einkommen u berücksichtigenden Bezügen, § 11 Abs. 1 S. 4, 5 SGB II)

¹⁰⁰ SGB II in der Fassung vom 10.03.2021, BGBl. I 2021, 335.

¹⁰¹ Mehr über die Schnittstellen zwischen diesen Leistungen s. in: Bruckmeier, K., Mühlhan, J., Wiemers, J. (2019): Zum Entwurf des Wohngeldstärkungsgesetzes – Bewertung der Schnittstellen zwischen Wohngeld, Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag, abrufbar unter: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn1519.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 5-7.

möglichen Kinderzuschlag-Anspruch feststellen.¹⁰² Wenn die Voraussetzungen für die Gewährung von ALG II erfüllt sind, findet eine gemeinsame Prüfung bzw. eine Verfahrensabsprache durch Jobcenter, Familienkasse und ggf. Wohngeldstelle statt (s. Abb. 22).¹⁰³ Diese ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Umsetzung des vorrangigen Anspruchs auf Kinderzuschlag und Wohngeld ausgeschlossen ist.

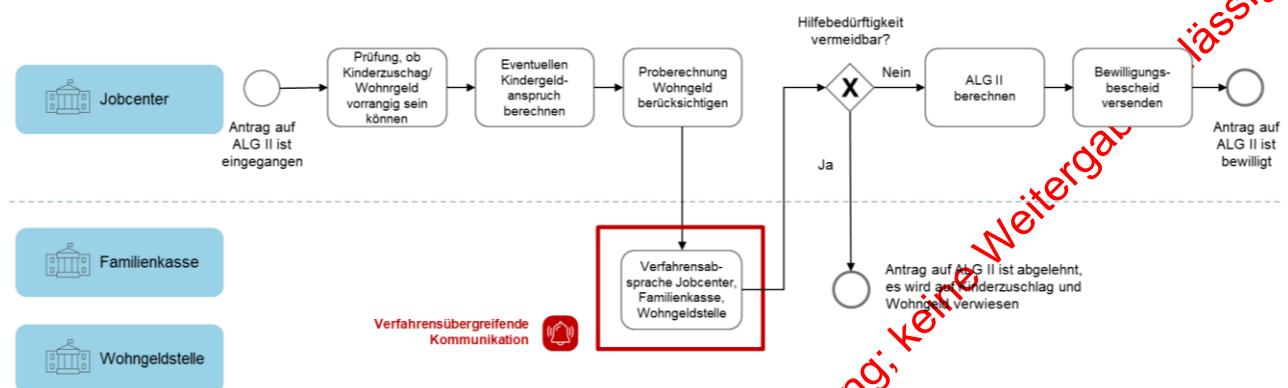


Abb. 22: Prüfprozess im Jobcenter beim Eingang eines Antrags auf ALG II

Wenn das Jobcenter später bei laufendem Bezug von ALG II feststellt, dass sich der vorrangige Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld umsetzen lässt, geschieht folgendes: Der Leistungsbezieher wird aufgefordert, den Antrag auf Kinderzuschlag und Wohngeld zu stellen. Kommt er dieser Aufforderung nicht nach, stellt das Jobcenter den Antrag. Wird der Antrag nicht parallel gestellt, soll der zustehende Kinderzuschlag bei der Berechnung von Wohngeld mitberücksichtigt werden.¹⁰⁴ Die Wohngeldstelle berechnet das Wohngeld und teilt den Anspruch dem Jobcenter mit. Das Jobcenter teilt den Wohngeldanspruch und auch den Zeitpunkt der Aufhebung von ALG II der Familienkasse mit. Das Jobcenter gibt anschließend eine Anzeige des Erstattungsanspruchs gegenüber der Wohngeldstelle ab. Die Familienkasse bewilligt Kinderzuschlag; die Wohngeldstelle bewilligt Wohngeld. Sie werden parallel bewilligt. Abschließend erstattet die Wohngeldstelle dem Jobcenter den fälligen Betrag.

Entscheidend bei diesem behördlichen und verfahrensübergreifenden Prozess ist, dass die beteiligten Behörden – Familienkasse für Kinderzuschlag, Jobcenter für ALG II und Wohngeldstelle für Wohngeld – das gleiche Verständnis über die inhaltliche Abgrenzung und Definition sowie die zeitlichen und personellen Bezüge der Einkommensbestandteile haben. Die Einheitlichkeit der Einkommensbestandteile sorgt für ein gemeinsames Verständnis der drei Behörden, sodass im Ergebnis das zu berücksichtigende Einkommen bei den verschiedenen Verwaltungsleistungen durch die einzelnen Behörden ordnungsgemäß angerechnet werden kann.

Um diesen Bereich und die Wechselwirkung mit der Modularisierung von Rechtsbegriffen genauer zu untersuchen, ist eine weitergehende Analyse erforderlich. Aus den bisherigen Beobachtungen lassen sich jedoch folgende erkenntnisleitende Aspekte ableiten:

¹⁰² Bundesagentur für Arbeit (2019): Fachliche Weisungen § 12a SGB II [online]. Abr. unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba013459.pdf (ges. am 29.04.2021). S. 5, P. 1.4 (1).

¹⁰³ Ebd. Anlage 3. S. 1-3.

¹⁰⁴ Ebd. S. 1.

Erkenntnisse



Nutzer-perspektive

- Dem Nutzer ist nicht immer bewusst, dass es mehrere Schnittstellen zwischen einzelnen Verwaltungsleistungen und Verwaltungsverfahren gibt. Insofern weiß er nicht, dass aus der Gewährung einer Sozialleistung Anzeige- oder Antragspflichten bei einer anderen Sozialleistung resultieren. Der Nutzer kennt somit u. U. seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht.



Behörden-perspektive

- Gesetzliche Vorschriften zur Berücksichtigung oder Anrechnung von einer Sozialleistung auf eine andere Sozialleistung führen zu Verflechtungen. Diese Verflechtungen erfordern eine behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit.
- Die einheitliche Auslegung von Rechtsbegriffen besitzt damit eine hohe Relevanz für behörden- und verfahrensübergreifende Prüfprozesse, da inhaltliche, zeitliche und personenbezogene Abgrenzungen der unterschiedlich gesetzlich definierten Rechtsbegriffe nicht im Verwaltungsvollzug nachvollzogen werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Einkommensbegriff.



Datenaustausch-perspektive

- Je mehr rechtliche Verflechtungen es zwischen den einzelnen Verwaltungsleistungen gibt, desto mehr Verflechtungen gibt es zwischen Fachverfahren in einzelnen Behörden.
- Je größer und umfangreicher die Verfahren werden und je mehr Behörden mit eigenen Zuständigkeitsbereichen daran beteiligt werden, desto eindeutiger müssen Datenfelder und Datensätze sein.

Handlungsempfehlung



Um die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Behörden digital zu gestalten und Datenschnittstellen zu etablieren, ist angesichts mehrerer beteiligter Behörden eine verfahrensübergreifende Betrachtung unerlässlich.

4.4 Verfahrensbezogene und verwaltungsübergreifende Ansätze zur Verwaltungsdigitalisierung

Die rein **verfahrensbezogene** Analyse zeigt, dass das gesamte Verfahren zu betrachten ist: von der Eingabe der Antragstellenden über die Bearbeitung in den zuständigen Behörden bis zur Nachbearbeitung und einem möglichen Widerspruchsverfahren. Der Blick auf das in unterschiedlichen Verwaltungsverfahren jeweils nachzuweisende Einkommen zeigt: Die Harmonisierung der Rechtsbegriffe gewinnt deutlich an Bedeutung für den digitalen Verwaltungsvollzug, wenn Daten **verfahrensübergreifend**, wie hier zum Einkommen, ausgetauscht werden.



Verfahrensbezogene Digitalisierung und verfahrensübergreifende Digitalisierung

Verfahrensbezogene Digitalisierung bedeutet, dass eine klare Leistung oder ein klar eingegrenzter Prozess digitalisiert wird. Als Ergebnis der verfahrensbezogenen Digitalisierung entsteht ein zweckgebundenes Produkt mit klarer Zuständigkeit. Die Schnittstellen zu anderen Verfahren werden in der Regel nicht berücksichtigt.

Verfahrensübergreifende Digitalisierung sieht vor, dass mehrere Verfahren, Prozesse oder Leistungen in engem Zusammenhang betrachtet werden. Dabei werden die Zuständigkeiten verteilt und die Datenschnittstellen und Datenströme zwischen den Beteiligten konzipiert.

Infobox 21: Verfahrensbezogene Digitalisierung und verfahrensübergreifende Digitalisierung

Beispiel: Verfahrensbezogene Digitalisierung beim Elterngeld

Verfahrensbezogene Digitalisierung lässt sich am Beispiel des Elterngeldes verdeutlichen. Das Elterngeld (s. Infobox 11) wird als einkommensabhängige Leistung gezahlt. Manche Bundesländer bearbeiten ihre Elterngeldanträge zentral, andere Bundesländer dezentral.

Den Personas im Modell (s. Abb. 18) zufolge nehmen vor allem Arbeitnehmer und Selbständige diese Leistung in Anspruch. Rentner kommen in der Anspruchsgruppe nahezu nicht vor. Diese Personas verfügen, mit den bereits dargestellten Einschränkungen, über teil-automatisiert zu prüfende Nachweise. Aufgrund der Art der gewährten Leistung ist die Zahl der leistungsbeziehenden Personen dabei verhältnismäßig gering, sodass ca. 10 % komplexere Fälle sind, die spezialisierte Behördenmitarbeiter übernehmen.

Gesondert zu betrachten sind Empfänger von SGB-II-Leistungen, bei denen das Elterngeld als Einkommen angerechnet wird. Dasselbe gilt für andere Sozialleistungsbeziehende, da das Elterngeld als vorrangige Leistung behandelt wird. Für die Bearbeiter in den Behörden ist die dezentrale Variante deshalb oft herausfordernd, da die Einzelfallprüfungen in der Regel einen umfangreichen Datenaustausch erfordern.

Zentrale Elterngeldstellen, z. B. in einem Bundesland der Gruppe Baden-Württembergs, sammeln hingegen alle Fälle und unterteilen diese in Fallgruppen.

Nur das Elterngeld betrachtend, ergeben sich folgende Feststellungen:

- Eine einfache Kategorisierung von Leistungsgruppen innerhalb eines Verfahrens ist möglich.
- Ein klarer Leistungszweck besteht.
- Eine Abscheidung von schwierigeren Fällen durch Fallgruppen und Einzelbearbeitung ist möglich.

Gleichzeitig gelten für das Elterngeld beschränkende Faktoren:

- Es ist eine vorrangige Leistung.
- Die Probleme z. B. des Bemessungszeitraums bei unternehmerisch tätigen Personen bleiben.
- Der Bescheid wird häufig vorläufig erteilt und nachträglich geprüft.

Im Rahmen der Digitalisierung des bestehenden Verfahrens ergeben sich weitere Fragen, die auf das Prozessmodell (s. Abb. 2) einwirken, wie:

- Sind die Verfahren an ein Service- oder Benutzerkonto angeschlossen?
- Wie identifizieren sich die Nutzenden?
- Sind die Arbeitsschritte im Prüfverfahren medienbruchfrei?

Dennoch eignet sich das Elterngeld aufgrund diverser Vereinfachungen im Verwaltungsvollzug für eine genauere Analyse eines modularisierten Einkommensbegriffs (vgl. Abb. 34).

Beispiel: Verfahrensübergreifende Digitalisierung – Einfach Leistungen für Eltern (ELFE) und das Digitale-Familienleistungen-Gesetz

Digitale-Familienleistungen-Gesetz

Das im Dezember 2020 verabschiedete Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen (FamLDigG) schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für digitale Kombianträge in den Verwaltungsverfahren von fünf wichtigen Familienleistungen. Hierfür werden im FamLDigG die nötigen Anpassungen für die betroffenen Einzelgesetze vorgenommen (z. B. des OZG und BEEG). Behörden können infolge dieser Änderungen dort, wo die technischen Voraussetzungen vorliegen, die neuen digitalen Möglichkeiten zum Datenaustausch unmittelbar nutzen. Dies unterstützt die Umsetzung von ELFE.

Infobox 22: Digitale-Familienleistungen-Gesetz¹⁰⁵

Während die Bündelung von Arbeitsschritten aus funktionaler Perspektive für Einzelverfahren folgerichtig erscheinen kann, sieht es bei der verfahrensübergreifenden Perspektive etwas anders aus. Die Betrachtung des Elterngelds ergab, dass **eine Zentralisierung die verfahrensbezogene Prüfung erleichtert**. Trotzdem behebt dies nicht Probleme, die sich aus der mangelnden Harmonisierung der Rechtsbegriffe sowie der daraus resultierenden Mehrdeutigkeit von Datenfeldern ergeben. Vielmehr addieren sich diese in einer verfahrensübergreifenden Betrachtung, wenn andere, ggf. nicht eindeutige Datenfelder hinzukommen.

Je größer und umfangreicher die Verwaltungsverfahren werden und je mehr Behörden daran beteiligt werden, desto sichtbarer wird das Problem der uneinheitlichen Begriffsverwendung für den Datenaustausch. Dieser Zusammenhang lässt sich am Beispiel Digitalisierung der Leistungen für Eltern genauer betrachten.

Einfach Leistungen für Eltern (ELFE)

Das Projekt „Einfach Leistungen für Eltern“ (ELFE) soll Eltern Verwaltungsprozesse in Verbindung mit der Geburt eines Kindes erleichtern. Das Projekt leiten die Freie Hansestadt Bremen und der BMFSF. Es stellt einen Kombiantrag für Leistungen wie Geburtsanzeige, Kindergeld, Elterngeld und Kinderzuschlag bereit. Zentral für ELFE ist die Feststellung, dass im Grundsatz alle notwendigen Daten für einen Elterngeldantrag schon vor der Antragstellung bei den Behörden vorhanden sind. Nach Einverständnis der Antragsteller sollen die Behörden im ELFE-Soll-Prozess alle notwendigen Daten elektronisch untereinander austauschen.

Infobox 23: Einfach Leistungen für Eltern¹⁰⁶

¹⁰⁵ Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 03.12.2020, BGBl. I 2020, 2668.

¹⁰⁶ Freie Hansestadt Bremen: ELFE [online]. Abr. unter:

https://www.finanzen.bremen.de/neue_verwaltung/zentrales_it_management_und_e_government/elfe_einfach_leistungen_fuer_eltern

Mit dem Digitale-Familienleistungen-Gesetz (s. Infobox 22) wurden die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Projekts „Einfach Leistungen für Eltern“ (s. Infobox 23) geschaffen. Die dort beschlossenen Änderungen der Einzelgesetze erlauben es, die neuen digitalen Möglichkeiten unmittelbar dort zu nutzen, wo die technischen Voraussetzungen bei den örtlichen Behörden bereits vorliegen. Das Gesetz betrifft zunächst

- Elterngeldstellen,
- Familienkassen,
- Standesämter,
- Krankenkassen,
- Träger der Deutschen Rentenversicherung,
- Arbeitgeber
- und Finanzämter.

Der Datenaustausch der Elterngeldstellen und Familienkassen mit anderen Behörden erfolgt nach den mit dem FamLDigG vorgenommenen Änderungen des BEEG teilweise – die Einwilligung der Eltern vorausgesetzt – automatisch und über sichere Datenaustauschverfahren.¹⁰⁷ Welche Daten zwischen welchen Akteuren ausgetauscht werden sollen, zeigt Abbildung 23.

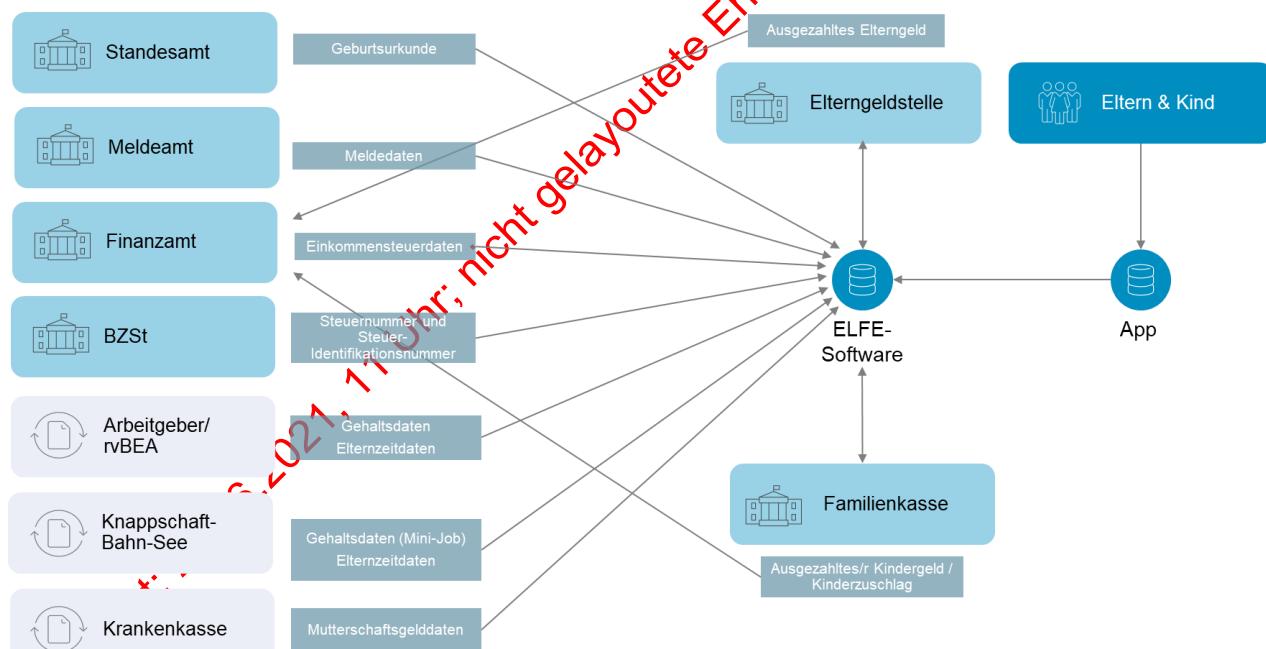


Abb. 23: Datenströme im ELFE-Soll-Prozess

¹⁰⁷ Siehe Art. 5 FamLDigG, der eine entsprechende Anpassung der §§ 9 und 25 BEEG vorsieht.

<https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ELFE%20-%20Soll-Prozess%202.pdf> (ges. am 01.04.2021).

Für den Nachweis des Einkommens aus Erwerbstätigkeit kann die Elterngeldstelle das Verfahren zur elektronischen Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten nutzen, wenn der Arbeitgeber eingewilligt hat (Abb. 24). Im Auftrag der Elterngeldstelle fragt die Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) bei den auskunftspflichtigen Arbeitgebern die für die Antragsbearbeitung erforderlichen Entgeltbescheinigungsdaten ab. Die erhobenen Daten übermittelt die DSRV anschließend an die anfragende Behörde bzw. Elterngeldstelle.¹⁰⁸

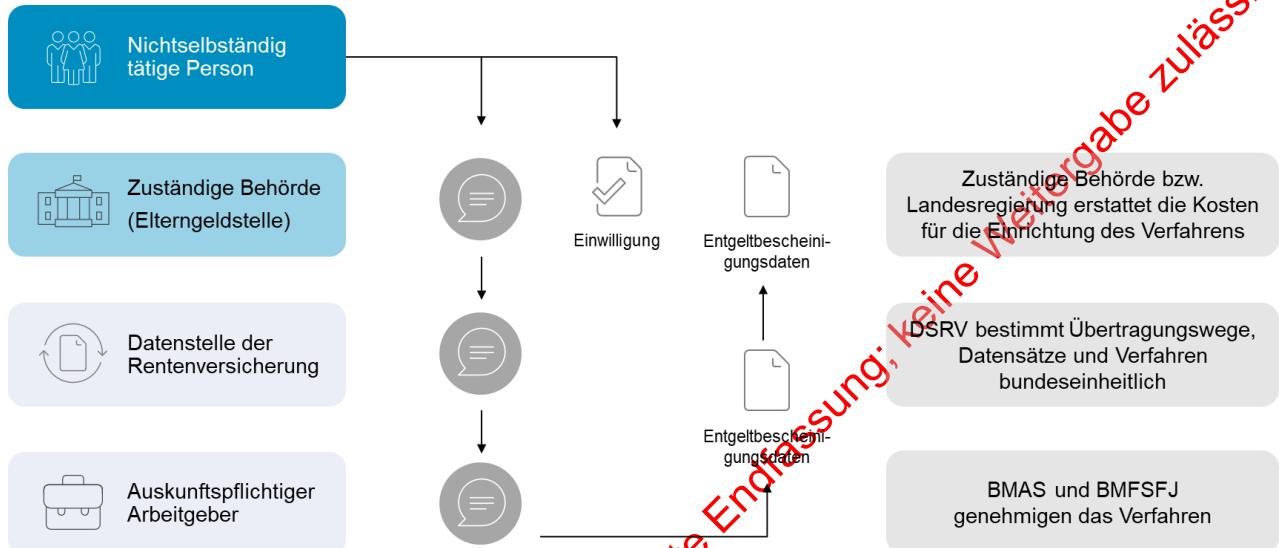
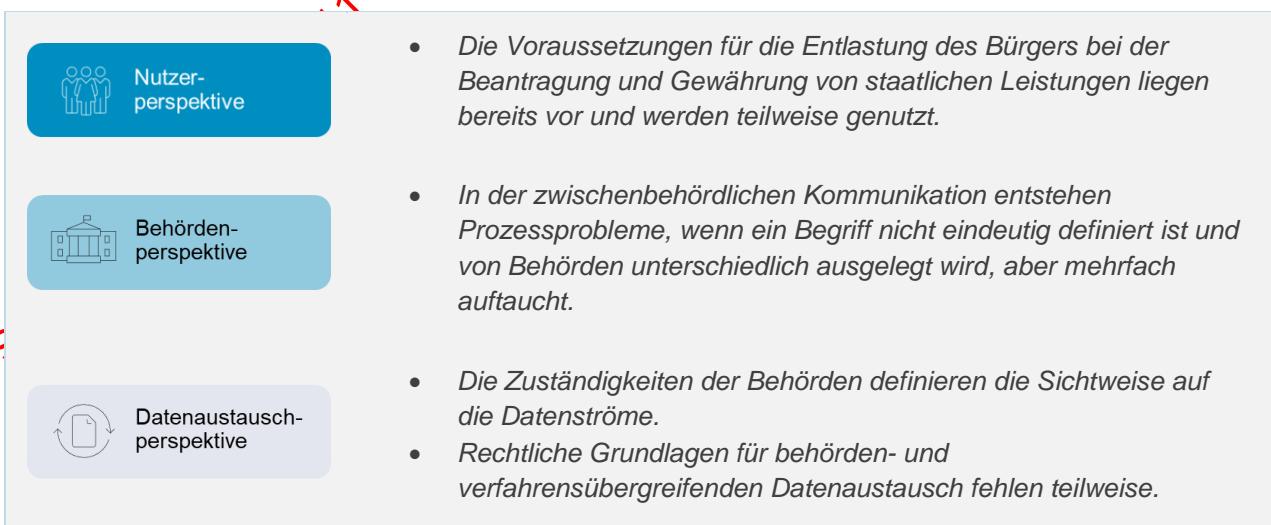


Abb. 24: Ausschnitt auf Datenakteure und Datenströme – Abruf der Entgeltbescheinigung einer nichtselbstständig tätigen Person nach FamLDigG.

So entstehen zwischen den Datenakteuren folgende Informationsbeziehungen: Der Arbeitgeber ist informationspflichtiger Datenlieferant; die DSRV agiert als Clearingstelle und Mediator; die Elterngeldstelle ist der Datennachnutzer. Die Eltern müssen somit ihre Gehaltsnachweise nicht selbst vorlegen.

Erkenntnisse



¹⁰⁸ Mit Art. 7 FamLDigG wird der § 108a SGB IV eingeführt, der dieses Verfahren ermöglicht.

Handlungsempfehlungen



Die rechtlichen Begriffe und ihre informationstechnische Abbildung sind verfahrensübergreifend zu harmonisieren.



Um die Datenbestände zu harmonisieren und die Potenziale der Digitalisierung für den Verwaltungsvollzug zu nutzen, sind bundeseinheitliche Referenzsysteme zu schaffen, die die Behörden nutzen. Somit könnten mehrere Akteure die Begriffe mit ihren dazugehörigen Datenfeldern und Datensätzen auch in der digitalen Welt einheitlich nutzen und eindeutig auslegen.

4.5 Beispiele für Lösungsansätze

Wenn auf der rechtlichen Seite die einheitliche Begriffsverwendung anzustreben ist, stellt sich auf der technischen Seite die Frage nach Datenarchitektur, Ausrichtung der Datenströme und Informationsbeziehungen.

Strukturierte Datenbestände und eindeutige Datenfelder haben für behörden- und verfahrensübergreifende Kommunikation, vor allem für Datenaustausch, -prüfung und -abgleich eine hohe Bedeutung. Aktuell sind die Datensätze nur in bestimmten engeren Themen- und Behördenkontexten eindeutig identifizierbar; das ist eine Herausforderung für verfahrensübergreifende Vorhaben wie ELFE (vgl. Abschnitt 4.4). Die im Folgenden erläuterten Lösungsansätze haben für die informationstechnische Abbildung des Einkommensbegriffs eine hohe Relevanz und Potenzial.

Digitale Nachweismechanismen

Um staatliche Leistungen zu beantragen, müssen Bürger bestimmte Nachweise vorlegen. Die Beispiele der elektronischen Verfahren zur Bestimmung bzw. zum Nachweis des Einkommens rvBEA (s. Infobox 26) und KONSENS (s. Infobox 25) zeigen, wie Datenströme zum Einkommen abgebildet werden. Diese Verfahren stehen für die Entgeltbescheinigung und den Steuerbescheid. Die zwei Nachweistypen sind für ca. 40 Mio. Arbeitnehmer¹⁰⁹, davon ca. 33 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte¹¹⁰ und ca. 4 Mio. Selbstständige¹¹¹, unerlässlich, um Leistungen unterschiedlicher Art zu beantragen. Das Angebot, die Steuererklärung an das Finanzamt elektronisch zu übermitteln, nutzen Bürger bereits intensiv. Ca. 80 Prozent der Steuerpflichtigen übermitteln nach Angaben der Steuerverwaltung die Steuererklärung mit ELSTER digital.

Die Einkommensnachweise liegen für viele Personen bereits in elektronischer Form vor und lassen sich theoretisch (und teilweise bereits praktisch) mit einer Einverständniserklärung des Nutzers zwischen den Behörden datenschutzkonform austauschen (s. Infobox 14/Infobox 14). Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips ist im Sinne des OZG-Reifegradmodells anzustreben und von Anfang an mitzudenken.

¹⁰⁹ Statista: Arbeitnehmer und Selbstständige mit Wohnort in Deutschland bis 2020 [online]. Abr. unter:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/979999/umfrage/anzahl-der-erwerbsttaetigen-mit-arbeitsort-in-deutschland/> (ges. am 01.05.2021).

¹¹⁰ Statista: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland bis 2020 [online]. Abr. unter:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/39187/umfrage/sozialversicherungspflichtig-beschaeftigte-seit-2000/> (ges. am 01.05.2021).

¹¹¹ Statista: Arbeitnehmer und Selbstständige mit Wohnort in Deutschland bis 2020 (Fn. 106).

Beispiel: Elektronischer Steuerbescheid und Automatisierung und Modernisierung des Steuerverfahrens

Elektronische Steuererklärung (ELSTER)

ELSTER bietet registrierten Nutzern die Möglichkeit, ihre Steuerdaten elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln. Unter Federführung des Bayrischen Landesamtes für Steuern wurde ELSTER als gemeinsames E-Government-Projekt des Bundes und der Länder entwickelt. ELSTER gestattet eine medienbruchfreie, effiziente Übertragung der Steuerdaten. Bürger, Steuerberater, Arbeitgeber und Finanzbehörden können „Mein ELSTER“ als Online-Finanzamt nutzen. Über die Plattform wurden 2020 28,2 Mio. Einkommenssteuererklärungen übermittelt. Das sind geschätzt ca. 93 % aller Steuererklärungen pro Jahr in Deutschland.

Infobox 24: ELSTER¹¹²

Die Mehrheit der Bevölkerung kennt Steuererklärungen. Was Arbeitnehmer im Rahmen der Entgeldaten als Lohn- oder Entgeltnachweis erhalten, ist eine Grundlage für die Erfassung des zu versteuernden Einkommens. Viele Nutzer der Steuersoftware ELSTER erkennen deren hohen Automatisierungsgrad beim Versand ihrer Steuererklärung beispielsweise daran, dass ihre voraussichtliche Steuerschuld automatisch berechnet wird.

ELSTER wurde im Rahmen von KONSENS umgesetzt. Die drei weiteren KONSENS-Kernverfahren sind: Einheitliche länderübergreifende Festsetzungsverfahren (ELFE), Bundeseinheitliche integrierte evolutionäre Neuentwicklung der Erhebung (BIENE) und Grundinformationsdienst Steuer (GINSTER). Vereinfacht gesprochen bilden sie den Steuerbescheid in automatisierter Form ab. Über ELSTER oder Steuererklärungen eingehendende Daten werden in ELFE verarbeitet und berechnet. Im Anschluss wird der Steuerbescheid erstellt. Der Steuerbescheid selbst ist das Ergebnis der stufenweisen Digitalisierung vieler Prozesse im Hintergrund.

KONSENS-Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung

Das „Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung“ (KONSENS-G bzw. KONSENS) ist ein gemeinsames Projekt der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern. KONSENS soll den gleichmäßigen Vollzug der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern erleichtern und verbessern (§1 Abs. 1 KONSENS-G). KONSENS besteht aktuell aus 19 Verfahren zur Automatisierung und Modernisierung des Steuerverfahrens. Zu den wichtigsten gehören ELSTER, GINSTER, BIENE und ELFE (s. Infobox 24, Infobox 23).

Infobox 25: KONSENS – Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung¹¹³

¹¹² Elster: Elster, eine Erfolgsstory [online]. Abr. unter: https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_efolgsstory (ges. am 04.05.2021).

¹¹³ KONSENS-G vom 14.08.2017, BGBl. I 2017, 3122.

Im Rahmen der KONSENS-Umsetzung werden technische Voraussetzungen wie Datenstandards und -schnittstellen definiert, um eine effektive, effiziente Datengrundlage für die Besteuerung zu schaffen. Die digitalen Schnittstellen im KONSENS-Verfahren sind bundeseinheitlich und die Datenbestände (Datensätze, Datentypen, Datenschemas) sind entsprechend homogen. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) prüft alle Daten, die es von deutschen Finanzinstituten erhält, auf Validität des Datenschemas. Zudem werden Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Dadurch lässt sich die Eindeutigkeit der eingehenden Datensätze ständig prüfen, was die Datenqualität kontinuierlich verbessert und damit den Automatisierungsgrad steigert.¹¹⁴ So lassen sich zum Beispiel Standardfälle identifizieren und vollautomatisiert bearbeiten. Gleichzeitig werden Abweichungen erfasst und besondere Prüffälle abgeschieden, die dann spezialisierte Behördenmitarbeiter bearbeiten.

Die zunehmende Automatisierung in diesen Verfahren zeigt vielen Menschen anhand der automatischen Berechnung ihrer Steuererstattung, dass ein hoher Grad an Eindeutigkeit von Daten eine Voraussetzung ist, um die Datenaustauschlogik und die Informationsbeziehungen zwischen mehreren Verfahren zu gestalten. Die klare Zuordnung zu einem Rechtsgebiet – im Fall von KONSENS zum Einkommensteuerrecht – ist für die Datenarchitektur ein Vorteil, da der Begriffsraum klar eingegrenzt ist.

Herausforderungen – Datenabruf und Datenschnittstellen

Der Steuerbescheid ist ein einheitliches Dokument mit fest definierten Positionen. Er ist grundsätzlich elektronisch abrufbar. Der Abruf von Einkommensteuerdaten bei den Finanzbehörden durch andere Behörden, zum Beispiel im Rahmen der Einkommensprüfung bei der Gewährung von Sozialleistungen, ist bislang nur bei der Grundrente (§§ 97a, 151b SGB VI). möglich. Bei allen anderen Sozialleistungen ist das nach der aktuellen gesetzlichen Lage noch nicht möglich.

Im Rahmen des Projekts ELFE (s. Abschnitt 4.4) wurde bereits ein möglicher Datenfluss zwischen dem Finanzamt und der ELFE-Software konzipiert. Im Idealfall soll die ELFE-Software die Einkommensteuerdaten beim zuständigen Finanzamt abfragen, wenn eine selbständige Person Elterngeld oder Kindergeld beantragt hat (Abb. 25). Für die Elterngeldstelle wäre der Datenabruf von Vorteil, weil die Einkommensteuerdaten in einer festgelegten Form digital übermittelt werden und die Datenprüfung bei der Sachbearbeitung weniger Zeit in Anspruch nimmt. Dafür ist zum Analysezeitpunkt noch eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

¹¹⁴ Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Danyal Bayaz, Anja Hajduk, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/14484 [online]. Abr. unter: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/144/1914484.pdf> (ges. am 10.04.2021). S. 13.

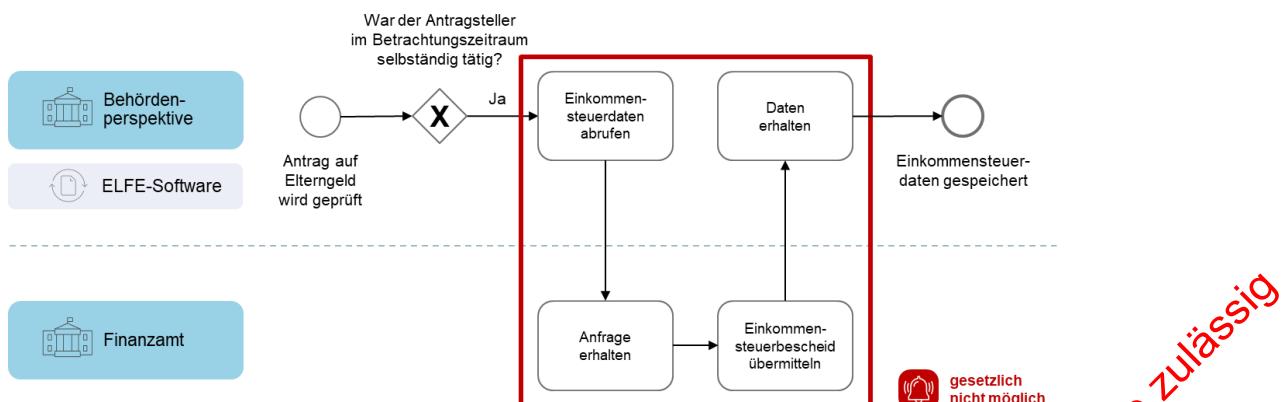


Abb. 25: Soll-Datenstrom – Abruf von Einkommensteuerdaten einer selbständigen Person im ELFE-Soll-Prozess

Uneinheitlichkeit in Einkommensnachweisen

Neben dem Steuerbescheid können selbständige Personen ihr Einkommen auch durch folgende Nachweise dokumentieren:

- betriebswirtschaftliche Auswertung,
 - Einnahmenüberschussrechnung (EÜR) nach § 4 Abs. 3 EStG,
 - Steuervorauszahlungsbescheid,
 - Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung und/oder
 - Leistungsbescheide.

Endfassung

Seit einigen Jahren müssen Selbständige und Gewerbetreibende eine elektronische Einnahmenüberschussrechnung bzw. E-Bilanz/Gewinn- und Verlustrechnung digital übermitteln, die bestimmten Schemata folgt (sog. Taxonomie). Diese lassen sich für die Vereinheitlichung der Datenströme nutzen und weiterentwickeln.

Beispiel: Elektronische Entgeltbescheinigung durch rvBEA und referenzierbare Daten

~~Der Arbeitgeber muss das Entgelt seiner Arbeitnehmer nach der Entgeltbescheinigungsverordnung (EGV) durch eine Entgeltbescheinigung nachweisen. Das Verfahren rvBEA ermöglicht es Rentenversicherungsträgern (rv), bei Arbeitgebern Bescheinigungen elektronisch anzufordern („BEA“).~~



rvBEA

Das Verfahren rvBEA bietet den Rentenversicherungsträgern die Möglichkeit, Entgeltdaten von Arbeitgebern elektronisch anzufordern. Welche Daten das sind, ergibt sich aus der Entgeltbescheinigung nach der Entgeltbescheinigungsverordnung (EBV). Es ist festgelegt, in welcher Form die Entgeltdaten über rvBEA zu übermitteln sind. Der Arbeitgeber beantwortet die Anforderung der Rentenversicherung mit den elektronischen Bescheinigungen in Form eines XML-Datensatzes, getrennt nach Abrechnungszeiträumen. Der Datensatz DXEB besteht aus 74 Datenfeldern, welche die Datenstelle der Rentenversicherung festgelegt hat. Das Verfahren ist ein Produkt mit klaren Zuständigkeiten und bietet einen Datensatz mit einem bundeseinheitlichen Katalog an Datenfeldern.

Infobox 26: rvBEA¹¹⁵

Zum 01.08.2022 wird die Nutzung von rvBEA verpflichtend. Das Verfahren ist ein Produkt mit klaren Zuständigkeiten und bietet einen Datensatz mit einem bundeseinheitlichen Katalog an Datenfeldern. Aktuell bietet rvBEA Rentenversicherungsträgern die Möglichkeit, Entgeltdaten von Arbeitgebern anzufordern. Arbeitgeber können die Daten über rvBEA übermitteln. Auch bildet rvBEA mit dem Katalog referenzierbare Datenfelder: Die Werte aus der Lohnabrechnung lassen sich in den Steuerbescheid 1:1 übernehmen oder bei der Einkommensermittlung in unterschiedlichen Fachverfahren nutzen.



Referenzierbarkeit

Die Referenzierbarkeit von Daten bedeutet: Ein Datenobjekt aus einem Verfahren kann unverändert in weiteren Verfahren genutzt werden. Ein Datenobjekt wird referenzierbar, indem man ihm eine eindeutige Kennung und eindeutige Inhalte zuweist. Dadurch lassen sich Daten verfahrensübergreifend nutzen.

Infobox 27: Referenzierbarkeit

Das Digitale-Familienleistungen-Gesetz (s. Infobox 22) sieht vor, dass die Elterngeldstelle für den Nachweis des Einkommens aus Erwerbstätigkeit das Verfahren rvBEA nutzen kann (s. Abb. 24).¹¹⁶ Auch wenn die Datenübermittlung gesetzlich zugelassen und die Datenfelder standardisiert worden sind, bestehen auf Arbeitgeberseite weiter Abweichungen bei einigen Positionsbezeichnungen, aus denen sich das Einkommen zusammensetzt. Dies betrifft vor allem Positionen wie den geldwerten Vorteil und die sonstigen Bezüge. Bei der sozialrechtlichen Prüfung sind auf der Entgeltbescheinigung die Positionen zu identifizieren, die anzurechnen sind und die, bei denen eine Anrechnung ausgeschlossen ist (s. Abb. 26). Das Dienstfahrrad ist zum Beispiel eine Position, bei der letzteres zutrifft. Es fehlt jedoch ein Standard, den die Arbeitgeber nutzen könnten, um die einzelnen Positionen einheitlich zu bezeichnen. Die Behördenmitarbeiter müssen daher bei der Prüfung der Nachweise herausfinden, welche Leistung des

¹¹⁵ GKV: Grundsätze für die elektronische Anforderung und Annahme von Bescheinigungen nach § 108 Absatz 2 Satz 3 SGB IV (rvBEA) [online]. Abr. unter: https://www.gkv-datenaustausch.de/media/dokumente/arbeitgeber/data_dictionary_1/Grundsaeze_rvBEA.pdf (ges. am 04.05.2021).

¹¹⁶ Art. 6 P. 1 FamLDigG.

Arbeitgebers sich genau hinter dem jeweiligen Bruttobetrag versteckt und ob eine Anrechnung erfolgen kann oder nicht.

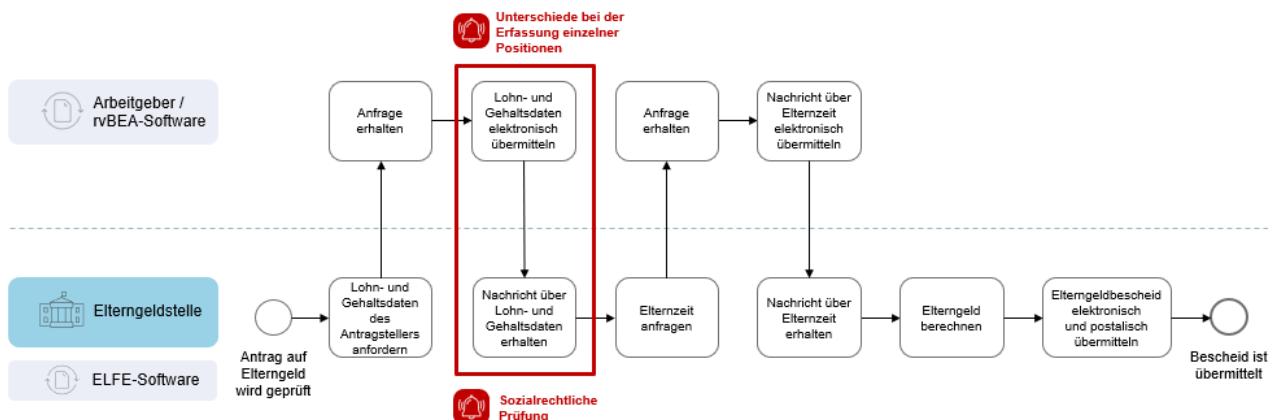


Abb. 26: Abruf und Übermittlung der Lohndaten beim Arbeitgeber/rvBEA im ELFE-Soll-Prozess

Dies führt zur Frage: Ist ein Datenfeld, das in rvBEA bereits festgelegt ist, inhaltlich klar abgrenzbar und ausreichend oder sind noch Werte zu ergänzen? Für verfahrensübergreifende Datenströme ist diese Frage zentral, da die Redundanz in Daten immer die Gefahr von Inkonsistenzen im Datenaustausch birgt. Wenn viele Behörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten auf Entgelddaten zugreifen, sind wenige eindeutige Werte erstrebenswert, aus denen sich alle für die Bearbeitung benötigen Daten für fast alle Verwaltungsleistungen ableiten lassen.

Daraus ergibt sich ein klarer Bezug zur Frage der Modularisierung von Einkommensbegriffen in Abhängigkeit von Entgelddaten: Kann eine Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf einen festen Wert, zum Beispiel das Steuer- oder Sozialversicherungsbrutto zugreifen, so kann dieser abgerufene Wert als validierter Wert vorausgesetzt werden. Dies hat für die nachnutzende Behörde den Vorteil, dass sie den Wert nicht selbst validieren muss. Das reduziert den Verwaltungsaufwand in der Behörde und den Nachweisaufwand beim Antragsteller.

Erkenntnisse



Nutzer-perspektive

- Für die vorausgefüllte Steuererklärung nutzen die Steuerbehörden u. a. Daten anderer Behörden und deren Verwaltungsleistungen. Der Nutzer muss seine Angaben in seiner Steuererklärung nur noch validieren. Zudem ist eine Vorausberechnung der Steuerlast vor Abgabe der Steuererklärung möglich, die den Nutzer frühestmöglich über die voraussichtliche Verwaltungsentscheidung informiert.
- Bei einkommensbezogenen Nachweisen ist ein hoher Automatisierungsgrad für den Nutzer dann vorteilhaft, wenn er zu einer beschleunigten Bearbeitung oder einfacheren Abwicklung führt.
- Begriffe sind zu vereinheitlichen, um die Kosteneffizienz zu erhöhen und digitale Arbeitsprozesse in der Verwaltung zu beschleunigen.



Behörden-perspektive



Datenaustausch-
perspektive

- Datenaustausch ist innerhalb eines definierten Zuständigkeitsbereichs (Finanzverwaltung) datensicher möglich.

Beispiel: Data Dictionary im Projekt “Optimierte Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ – Einheitliche Datenpflege- und Nutzung

Für die Harmonisierung der Daten lässt sich ein Data Dictionary (Datenkatalog, Glossar oder Lexikon) nutzen. Ein Data Dictionary wurde beispielsweise im Projekt des Bundesministeriums für Arbeit (BMAS) „Optimierte Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ (OMS) umgesetzt. Das Meldeverfahren der sozialen Sicherung ist ein Massenverfahren und übermittelt Informationen über ca. 3,5 Mio. Arbeitgebern und ihren mehr als 40 Mio. Beschäftigten. Laut BMAS waren dies Stand 2013 rund 300 Mio. Datenlieferungen pro Jahr;¹¹⁷ 2020 waren es bereits annähernd eine Milliarde.

Zur Optimierung und Vereinfachung können alle Organisationen der sozialen Sicherung das Data Dictionary nutzen, um die Datenstrukturen ihrer Fachverfahren zu pflegen, Felddefinition zu dokumentieren und bei Änderungen abzulegen. Ein Data Dictionary ist eine Plattform, die zwei Aufgaben erfüllt:

- Sie verwaltet fachliche Daten. Im Data Dictionary sind Datenfelder, Datensätze und Datenbausteine beschrieben, die einheitlich genutzt werden.
- Sie enthält alle notwendigen Objektdefinitionen und Informationen über die Beziehungen zwischen Objekten.

Somit wird ein strukturierter, redundanzfreier Datenbestand aufgebaut. Für die Vereinheitlichung von Datenfeldern wurde eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen verwaltet das Data Dictionary in Form einer Datenbankanwendung, in der alle Datenfelder beschrieben sind. Die Datenbankanwendung speichert auch Informationen dazu, wie diese Datenfelder in Datensätzen und Datenbausteinen verwendet werden – in historischer und aktueller Form. Die Daten können die an den Meldeverfahren nach dem SGB IV Beteiligten automatisiert abrufen.¹¹⁸ Um die Fehleranfälligkeit zu senken, werden alle Daten nach einer festgelegten Norm und ohne Abweichungen in den einzelnen Verfahren verwendet. Das bedeutet: Die Datenstrukturen aus bestehenden Verfahren werden harmonisiert und Redundanzen aufgelöst. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen übernimmt dabei die Rolle einer Clearingstelle, welche die Informationsbeziehung zahlreicher Akteure gestaltet.

¹¹⁷ ITSG (2013): Machbarkeitsstudie “Optimierte Meldeverfahren in der sozialen Sicherung” [online]. Abr. unter:

<https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/projekt-oms-zwischenbericht.pdf;jsessionid=0AB5A2E8E26EFC323708A6FF6EA50F64.delivery1-replication?blob=publicationFile&v=1> (ges. am 09.04.2021).

¹¹⁸ GKV Datenaustausch (2020): Data Dictionary [online]. Abr. unter: https://www.gkv-datenaustausch.de/arbeitgeber/data_dictionary/data_dictionary.jsp (ges. am 09.04.2021); § 95 Abs. 2 SGB IV (in der Fassung vom 12.06.2020, BGBl. I, 1248).



Gesetzliche Grundlage für OMS-Data Dictionary

§ 95 Abs. 2 SGB IV: „Alle Datenfelder sind eindeutig zu beschreiben. Sie sind in allen Verfahren, für die Grundsätze oder Gemeinsame Grundsätze nach diesem Buch und für das Aufwendungsausgleichsgesetz gelten, verbindlich in der jeweils aktuellen Beschreibung zu verwenden.“

Infobox 28: Gesetzliche Grundlage für OMS-Data Dictionary

Beispiel: Datensatz mit Modul „Einkommen“ – eindeutige Datenfelder für verfahrensübergreifenden Datenaustausch

In diesem Gutachten wird das Data Dictionary als Glossar für Syntax und Semantik des Datenaufbaus (Regeln, Aufbau und Vorgaben) verstanden. Ein Data Dictionary könnte die Datenmodelle zur Pflege und Übermittlung von Einkommensdaten definieren, die verfahrensübergreifend genutzt werden. Ein Beispiel, wie ein verfahrensübergreifend genutzter Datensatz aussehen kann, ist XSozial-BA-SGB II.¹¹⁹ Diesen Datensatz nutzen die kommunalen Träger, um nach § 51b SGB II im Rahmen ihrer Aufgaben anfallende Daten zu erfassen und an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu übermitteln. Das XSozial-Datenmodell ist in 16 themenbezogene Module und ein technisches Steuermodul unterteilt.

Dieser Datensatz übermittelt u. a. die Daten der Leistungsberechtigten nach SGB II (s. Infobox 20), alle Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften sowie die im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder, die aufgrund von Einkommen oder Vermögen nicht zur Bedarfsgemeinschaft gehören.¹²⁰ Modul 5 „Einkommen“ definiert bei der Art des Einkommens folgende Merkmalausprägungen:

003	Einkommen aus selbständiger Tätigkeit	
004	Kindergeld	
005	Unterhalt	
006	Krankengeld	
007	ALG	
008	Rente	Hierzu zählen alle Rentenarten (z. B. Waisenrente, Witwenrente, ...).
009	Vermietung/Verpachtung	
011	sonstiges Einkommen	Hierunter fallen alle Einkommen, die nicht den Einkommensarten 003-009, 012 bzw. 014 zuzuordnen sind, z. B. Kurzarbeitergeld, Mutterschaftsgeld, Kinderzuschlag, Elterngeld, Betreuungsgeld, Pflegegeld, Kinderwohngeld, Erbschaft, Überbrückungsgeld für Haftentlassene, BAföG, BAB, Reisekosten zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 127 Abs. 1 Satz 1 SGB III in Verbindung mit § 53 SGB IX, ...
012	Kapitalerträge	
014	Einkommen aus nicht selbständiger Erwerbstätigkeit	Hierzu zählen z. B. Einkommen aus SV-pflichtiger sowie geringfügiger Beschäftigung, Taschengeld bei Freiwilligendiensten, Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit, ...
015	anrechenbares Einkommen	

Tabelle 10: Einkommensarten und ihre Merkmale aus dem Datenmodul „Einkommen“ im Datensatz XSozial-BA-SGB II¹²¹

¹¹⁹ Bundesagentur für Arbeit (2020): Handbuch XSozial-BA-SGB II. Grundlagen der Datenübermittlung. Version 4.3 [online]. Abr. unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Datenquellen/Datenstandard-XSozial/Datenstandard-XSozial-Nav.html> (ges. am 15.04.2020).

¹²⁰ Der Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II in Version 4.7.1 ist abrufbar unter:

<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Datenquellen/Datenstandard-XSozial/Tech-Dok-Dateneübermittlung/Tech-Dok-Dateneübermittlung-Nav.html> (ges. am 15.04.2021).

¹²¹ Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II (Fn. 118).

Der XSozial-Datenmodul zeigt, wie sich die Ausprägungen des Einkommensbegriffs informationstechnisch abbilden lassen. Es hilft teilweise, begriffliche Uneindeutigkeiten zu vermeiden. Dennoch zeigt die Tabelle, dass bei einigen Einkommensarten die möglichen Merkmalausprägungen nicht vollständig aufgelistet sind. Um einen verfahrensübergreifenden, reibungslosen Datenaustausch zu ermöglichen, sollten die einzelnen Felder und ihre Merkmale so eindeutig und vollständig wie möglich definiert werden. In diesem Sinne trägt die Modularisierung des Einkommensbegriffs wesentlich zu eindeutigen Definitionen von Datenräumen, Datenfeldern und deren Merkmalen bei.

Zwischenfazit

- Die uneinheitliche Begriffsverwendung im Recht hat direkte Auswirkungen auf Datenfelder, Datenströme und den Datenaustausch im Rahmen des digitalen Verwaltungsvollzugs.
- Um den Einkommensbegriff informationstechnisch besser abzubilden, ist eine rechtliche und technische Harmonisierung erforderlich.
- Eine Angleichung der Begrifflichkeiten ohne inhaltliche Änderung trägt zur Optimierung der behördlichen Zusammenarbeit und zur Digitalisierung und Vereinheitlichung von Datenaustauschverfahren bei.
- Die Modularisierung des Einkommensbegriffs und die daran anzuknüpfende Harmonisierung der Datenbestände stellt Begriffsklarheit und eindeutige Begriffsverwendung im Sinne der Datenfeldlogik sicher: Sie bieten eine Lösung zur besseren Digitaltauglichkeit bestehenden Rechts.
- Dies gilt für den Rechtsbegriff Einkommen und allgemein für andere Rechtsbegriffe im deutschen Recht (s. Kapitel 2).
- Die Verwaltungsdigitalisierung ist ein behörden- und zuständigkeitsübergreifender Prozess, der vor Verfahrensgrenzen nicht Halt machen darf.
- Bundeseinheitliche, referenzierbare und eindeutige Datenfelder sind Voraussetzung für eine verfahrensübergreifende Digitalisierung.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; n

5 Ein einheitlicher Einkommensbegriff als Lösung?

Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, führen uneinheitliche Begriffsverwendungen zu verwaltungspraktischen Herausforderungen. Daher ist über Möglichkeiten der Harmonisierung nachzudenken, um eine Standardisierung bei größtmöglicher Flexibilität zu erreichen. Auf Basis der festgestellten Begriffsunterschiede wird anhand des Einkommensbegriffs analysiert, welche Form der Anpassungen rechtlich möglich und realistisch umsetzbar sind.

Für eine zumindest partielle Begriffsharmonisierung sind in einem ersten Schritt die Hintergründe der verschiedenen Begriffe zu betrachten. Erst auf dieser Grundlage lässt sich abschätzen, ob und inwieweit sich bestehende Unterschiede angeleichen lassen. Soweit Abweichungen auf zwingende rechtliche Gegebenheiten zurückzuführen sind, stehen diese einer Vereinheitlichung entgegen.

5.1 Rechtlicher Hintergrund bestehender Unterschiede

Unterschiede der konstitutiven Begriffe (Einkommensteuer und ALG II)

Gravierende Abweichungen bei der Bestimmung des Einkommens zeigen vor allem die beiden konstitutiven – also nicht wechselseitig oder anderweitig verweisenden – Einkommensbegriffe. Das für die Einkommensteuer maßgebliche EStG und das die Regelungen zum ALG II betreffende SGB II definieren den Begriff jeweils völlig autonom. Dabei unterscheiden sich die Begriffe im Detail in jedem der zuvor ausgemachten Begriffselementen (s. Abb. 10).

Einbeziehung unterschiedlicher Bezüge

Die beiden konstitutiven Einkommensbegriffe aus dem Einkommensteuergesetz und dem SGB II unterscheiden sich schon signifikant in dem Aspekt, welche Bezüge in Geld in das Einkommen einzubeziehen sind. Während das einkommensteuerrechtliche Einkommen nur erwirtschaftete Bezüge erfasst, bezieht der sozialrechtliche Begriff des SGB II jegliche Bezüge ein, also auch Schenkungen und Erbschaften.¹²² Dieser Unterschied liegt in der Grundkonzeption der beiden Rechtsbereiche begründet.

Der Gesetzgeber hat sich historisch bei der Konzeption der Einkommensteuer dazu entschieden, nur das am Markt erwirtschaftete Einkommen mit dieser Steuer zu belasten.¹²³ An dieser Grundentscheidung richtet sich das Einkommensteuerrecht insgesamt aus. Andere Formen der Bezüge werden durch besondere Steuern erfasst, insbesondere die Erbschaft- und Schenkungsteuer.¹²⁴ Es scheint (verfassungs-) rechtlich nicht ausgeschlossen, auch diese Bezüge der Einkommensteuer zu unterwerfen. Allerdings würde das eine grundlegende Abwendung von der derzeitigen Ausgestaltung des Ertragsteuerrechts bedeuten.

Die Konzeption des sozialrechtlichen Einkommensbegriffs im SGB II folgt demgegenüber anderen Erwägungen. Das Einkommen ist hier Maßstab, um zu ermitteln, ob die einzelne Person ihren

¹²² § 11 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 SGB II; zur Erbschaft explizit BSG v. 29.04.2015, B 14 AS 10/14 R, juris, Rz. 28 f.; zur Schenkung explizit auch bereits BSG v. 11.02.1976, 7 Rar 159/74, juris, Rz. 24; anders jedoch im Bereich der Einkommensteuer für diese Beispiele jedoch bereits mangels Zuordnungsmöglichkeit zu einer der in § 2 Abs. 1 EStG genannten Einkünftearten; s. auch BMF v. 05.09.1996, BStBl. I 1996, 1150 und v. 23.12.2002, BStBl. I 2003, 76; zum wechselseitigen Ausschluss von Schenkung und Erwerbshandlung auch BGH v. 12.09.2011, VIII B 70/09, Rz. 19.

¹²³ BFH v. 12.09.2011, VIII B 70/09, Rz. 22; Kirchhof in Kirchhof/Seer, EStG, Einleitung, Rz. 6.

¹²⁴ Für den Erwerb von Todes wegen § 3 ErbStG, für die freigiebige Zuwendung zudem § 7 ErbStG.

Lebensunterhalt selbst sicherstellen kann oder staatlicher Unterstützung bedarf, also hilfesuchend ist.¹²⁵ Nur wenn der Bürger den Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann, soll die staatliche Leistung greifen (sog. Nachrangprinzip).¹²⁶ Vor diesem Hintergrund lassen sich die zu berücksichtigenden Bezüge nicht auf solche beschränken, die am Markt erwirtschaftet werden.

Theoretisch wäre es zwar möglich, nicht am Markt erzielte Bezüge aus dem Einkommensbegriff herauszulösen und sie bei der Bemessung der Bedürftigkeit gesondert hinzuzuziehen. Bei diesem Vorgehen wären diese anderen Bezüge aber gesetzlich zu benennen. Das würde wiederum die Bildung neuer Begrifflichkeiten erfordern, die inhaltlich mit Leben gefüllt werden müssen. Der Normbestand würde erweitert, für den Rechtsanwender weniger übersichtlich und tendenziell streitanfälliger. Die Angleichung der einbezogenen Bezüge im EStG und im SGB II, die sodann einer weiteren Regelung im SGB II bedürften, hätten damit keinen Mehrwert. Sie würden im Gegenteil eher zu einer neuen Rechtsunsicherheit führen.

Freigestellte Bezüge

In beiden Gesetzen findet sich ein Katalog freigestellter Bezüge.¹²⁷ Die so aus der Ermittlung des Einkommens herausgenommenen Zuflüsse überschneiden sich in Teilen.¹²⁸ Der einkommensteuerliche Katalog ist aber bedeutend umfassender und detaillierter. Die Gründe für die Freistellungen sind in beiden Bereichen divers. Sie sind auf sozialpolitische Erwägungen, Fiskalzwecke und auf Vereinfachungszwecke zurückzuführen.¹²⁹

Der einkommensteuerliche Freistellungskatalog ist über die Jahrzehnte schwer überschaubar und systematisch kaum erfassbar geworden.¹³⁰ Eine zielgerichtete Verdichtung wäre wünschenswert. Dies würde aber dennoch nicht zu einem Gleichlauf der Freistellungskataloge führen, da beide Gesetze unterschiedliche Ziele verfolgen: Einige Unterschiede ergeben sich bereits unmittelbar aus der dargestellten unterschiedlichen Reichweite der einzubehandelnden Bezüge. Nicht am Markt erwirtschaftete (und nicht den sieben Einkunftsarten zuzuordnende) Bezüge müssen nicht gesondert freigestellt werden.¹³¹ Da der sozialrechtliche Begriff hier weiterreicht, sind auch spezielle Freistellungen für diesen Bereich erforderlich. Beispielhaft zu nennen sind die freiwilligen Zuwendungen Dritter¹³² oder bestimmte öffentlich-rechtliche

¹²⁵ § 9 Abs. 1 SGB II.

¹²⁶ § 9 Abs. 1 SGB II; s. auch §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 3; 10 SGB II; BVerwG 05.05.1983, 5 C 112/81, juris, Rz. 11; BSG v. 10.05.2011, B 4 KG 1/ 10 R, juris, Rz. 14; BSG v. 29.11.2012, B 14 AS 33/12 R, Rz. 13; BT-Drucks. 15/1516 S. 53; Knickrehm in Gagel, SGB II / SGB III, § 3 SGB II Rz. 62.

¹²⁷ S. insbes. § 3 EStG und § 11a SGB II und § 1 Alg II-V (beruhend auf § 13 Abs. 1 SGB II).

¹²⁸ So werden beispielsweise Renten nach dem Bundesentschädigungsgesetz sowohl in § 11a Abs. 1 Nr. 3 SGB II, als auch in § 3 Nr. 8a EStG nicht als Einkommen berücksichtigt.

¹²⁹ Zum Sozialrecht BT Drucks. 15/1516, S. 53 zu § 11 SGB II a.F.; BSG v. 22.8.2012, B 14 AS 164/11 R, z. B. für das Schmerzensgeld aus § 15 Abs. 2 AGG bei der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; zum Steuerrecht hingegen Valta in Blümlich, EStG, § 3 EStG Rz. 2; v. Beckerath in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, Einkommensteuergesetz, 312. AL 3/2021, 2. Steuerfreie Einnahmen, A 676; zur Steuerfreiheit der Übungsleiterpauschale aus § 3 Nr. 26 EStG als Sozialzwecknorm z.B. BFH v. 30.03.1990, VI R 188/87, juris, Rz. 17; BFH v. 11.05.2005, VI R 25/04, juris, Rz. 19.

¹³⁰ Ebenso Beckerath in Kirchhof/Seer, EStG, § 3 EStG Rz. 1; Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, Rz. 8.137.

¹³¹ Aus Gründen der Klarstellung werden im Katalog des § 3 EStG indes auch solche Einnahmen steuerfrei gestellt, welche nicht durch eine Erwerbstätigkeit am Markt erzielt werden und daher auch ohne die Bestimmung des § 3 EStG bereits nicht steuerbar sind, wie etwa: § 3 Nr. 11 EStG (Sozialhilfe) oder § 3 Nr. 69 EStG (Leistungen an HIV-Infizierte/AIDS-Kranke).

¹³² § 11a Abs. 5 SGB II, unter den dort beschriebenen Umständen; s auch BT-Drucks. 17/3404, S. 94 f.

zweckgebundene Leistungen¹³³. Durch die Herausnahme Letzterer wird etwa sichergestellt, dass der Leistungsempfänger diese Leistungen gemäß ihrer ursprünglichen Zweckbindung verausgaben kann. Würden diese Leistungen das Einkommen im Sinne des SGB II erhöhen und die Hilfebedürftigkeit damit verringern, so würde dies den Leistungsbezieher mitunter zwingen, die Mittel zweckfremd zur Deckung seines nötigsten Lebensbedarfs einzusetzen. Die ursprüngliche Leistung verlöre dann ihren Zweck.

Demgegenüber werden einkommensteuerlich zum Teil Bezüge aus sozialpolitischen Gründen freigestellt, bei denen sich eine Freistellung beim ALG II aufgrund des geschilderten Nachrangprinzips kaum rechtfertigen ließe. Deutlich wird das bei der sog. Übungsleiterpauschale. Umgesamtgesellschaftlich sinnvolle nebenberufliche Tätigkeiten der Steuerpflichtigen zu fördern, sind Einnahmen hieraus bis zu einem Betrag von 3.000 Euro von der Einkommensteuer freigestellt.¹³⁴ Da es sich hierbei aber um Mittel handelt, die dem Betroffenen tatsächlich zum Bestreiten des Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen, können sie sozialrechtlich nicht ohne Weiteres ebenfalls freigestellt werden.¹³⁵

Abzug von Erwerbsaufwendungen

Hinsichtlich der einkommensmindernden Berücksichtigung von Erwerbsaufwendungen besteht im Ausgangspunkt Einigkeit. Ausgaben, die zur Erzielung des Einkommens gemacht werden, stehen dem Betroffenen nicht zur Verfügung. Insofern ist es aus dem Blickwinkel beider Bereiche konsequent, diese bei der Bemessung des Einkommens mindernd einzubeziehen.

In der konkreten Ausgestaltung dieses Grundgedankens finden sich aber wiederum erhebliche Unterschiede, die die vereinfachte Gegenüberstellung im vorherigen Abschnitt (s. Tabelle 3) nicht erkennen lässt.

Die sozialrechtliche Regelung weicht von der des Steuerrechts bereits darin ab, wie weit der Kreis der Erwerbsaufwendungen gezogen wird. Während steuerrechtlich grundsätzlich nicht nach der objektiven Sinnhaftigkeit der Aufwendung, sondern nur nach der beruflichen Veranlassung gefragt wird,¹³⁶ fordern die Regelungen im Bereich des ALG II, dass es sich um „notwendige“ Aufwendungen handeln muss.¹³⁷ Hier können sich also Wertungsunterschiede einstellen.

Aber selbst im Bereich der einheitlich als Erwerbsaufwendungen qualifizierten Ausgaben bestehen Unterschiede in der Höhe der Berücksichtigung. Für Aufwendungen, die aufgrund ihrer individuellen Eigenart schwer zu bemessen sind, werden Pauschalierungen vorgenommen, deren Höhe jedoch voneinander abweicht. Fahrtkosten werden beispielsweise im Einkommensteuerrecht mit 0,30 Euro pro Entfernungskilometer angesetzt,¹³⁸ für Zwecke des SGB II hingegen nur mit 0,20 Euro pro Entfernungskilometer.¹³⁹ Der geringere Pauschbetrag im SGB II ist ausgehend von dem des

¹³³ § 11a Abs. 3 SGB II; s. auch BT-Drucks. 17/3404, S. 94.

¹³⁴ § 3 Nr. 26 EStG; BFH v. 30.01.1986, IV R 247/84, juris, Rz. 13-15; BFH v. 15.02.1990, IV R 87/89, juris, Rz. 7; s. auch BT-Drucks. 14/2035, S. 3; Beckerrath in Kirchhof/Seer, EStG, § 3 EStG Rz. 49-51.

¹³⁵ § 11b Abs. 2 S. 3 SGB II.

¹³⁶ §§ 4 Abs. 4, 9 Abs. 1 S. 1 EStG; BFH v. 28.11.1977, GrS 2-3/77, juris, Rz. 25; BFH v. 20.11.1979, VI R 25/78, juris, Rz. 8; BFH v. 28.11.1990, VI R 193/77, juris, Rz. 11.

¹³⁷ § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB II; BSG v. 29.11.1989, 7 Rar 76/88, Rz. 51; BSG v. 09.11.2010, B 4 AS 7/10 R, juris, Rz. 17; BSG v. 27.09.2011, B 4 AS 163/11 R, Rz. 30; BSG v. 19.6.2012, B 4 AS 163/11 R, juris, Rz. 19-24; BSG v. 15.6.2016, B 4 AS 41/15 R, Rz. 23; mit einem Überblick auch Voezke in Hauck/Noftz, SGB, § 11b SGB II Rz. 233-252a.

¹³⁸ § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 S. 2 EStG und seit dem Veranlagungszeitraum 2021 zudem ab dem 21. Entfernungskilometer 0,35 Euro gem. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 S. 8 lit. a EStG. Die ursprüngliche Bemessung des Pauschbetrages erfolgte aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen verkehrsmittelunabhängig, BT-Drucks. 14/4435.

¹³⁹ § 6 Abs. 1 Nr. 5 Hs. 1 Alg II-VO; es besteht aber die Möglichkeit zum Nachweis höherer Ausgaben, § 6 Abs. 1 Nr. 5 Hs. 2 Alg II-VO.

Einkommensteuerrechts bewusst bestimmt worden. Der Pauschbetrag wurde reduziert, weil der einkommensteuerrechtliche Pauschbetrag sämtliche Aufwendungen abgelten soll, die eine Autofahrt mit sich bringt; also auch die Unterhaltungskosten. Damit sind auch Aufwendungen erfasst, die das SGB II über andere Tatbestände berücksichtigt. Eine höhere Pauschale würde also zur doppelten Erfassung führen.¹⁴⁰

Die Abweichung wird noch dadurch verstärkt, dass im Rahmen des ALG II ein Vergleich der Entfernungspauschale mit den Kosten für öffentliche Verkehrsmittel angestellt wird.¹⁴¹ Werden die nach dem Pauschbetrag bemessenen Fahrtkosten als demgegenüber unangemessen hoch eingestuft und ist die Nutzung des öffentlichen Verkehrsmittels zumutbar, wird anstelle des Pauschbetrages für die Nutzung eines Fahrzeugs ein solcher für die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel veranschlagt.

Die unterschiedlichen Wertungen erklären sich wiederum aus den prinzipiellen Unterschieden der Rechtsbereiche. Leistungen nach dem SGB II sollen nur gewährt werden, soweit sie zur Existenzsicherung erforderlich sind. Betroffene sollen sich über Erwerbsaufwendungen nicht arm rechnen können. Deshalb erscheint es erforderlich, im Bereich des ALG II nach der Notwendigkeit zu fragen und diese auch bei der Ausgestaltung von Pauschalen zu berücksichtigen.

Abzug privater Aufwendungen

Signifikante Unterschiede zwischen den Begriffen ergeben sich auch hinsichtlich der zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen. Das Einkommensteuerrecht kennt einen bunten Strauß von Ausgaben, die zu privaten Zwecken getätigt werden, aber dennoch bei der Einkommensermittlung abgezogen werden.¹⁴² Einige dieser Aufwendungen finden sich auch im SGB II. So berücksichtigt es z. B. Vorsorgeaufwendungen in Form bestimmter Versicherungen und Altersvorsorge.¹⁴³ Aber auch hier sind die steuerrechtlichen Regelungen deutlich umfassender und ausdifferenzierter. Allerdings ist der Grundgedanke der Abzugsmöglichkeiten derselbe – die Ausgaben sind unumgänglich bzw. für die eigene künftige finanzielle Versorgung und somit im Sinne der Gesellschaft. Eine Annäherung scheint daher grundsätzlich denkbar.

Steuerrechtlich werden überdies einige private Aufwendungen berücksichtigt, deren Abzug sich vor dem Hintergrund des Nachrangprinzips im SGB II verbieten dürfte. Beispielhaft genannt sei die anteilige Geltendmachung von Schulgeld für Privatschulen.¹⁴⁴

Zusammenfassende Betrachtung der Unterschiede

Die unterschiedlichen Regelungen innerhalb der beiden konstitutiven Einkommensbegriffe basieren vorwiegend auf den unterschiedlichen Zielen der beiden Rechtsbereiche und den daraus resultierenden Prinzipien. Ausschlaggebend und mit Blick auf Anpassungen begrenzend wirkt im Sozialrecht vor allem das Nachrangprinzip, das die sozialrechtliche Begriffsausgestaltung bestimmt. Der Einkommensbegriff muss sicherstellen, dass sämtliche zum Einsatz für den Lebensunterhalt verfügbaren Mittel erfasst werden und nur notwendige oder dauerhaft finanziell förderliche Ausgaben abgezogen werden. So wird gewährleistet, dass nur Personen, die wirklich hilfebedürftig sind, die Leistungen beziehen können.

¹⁴⁰ Nichtamtliche Begründung des Verordnungsentwurfs zur 1. Alg II-VO 2005 ÄndV, II. Besonderer Teil Art. 1 Nr. 4 b; dies betrifft etwa Haftpflichtversicherungsprämien, welche bereits nach § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II abzusetzen sind oder Finanzierungskosten, weil ansonsten die Finanzierung entgegen ihres Charakters als Existenzsicherungsleistung durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende erbracht werden würde, s. Voelkze in Hauck/Noftz, SGB, § 11b SGB II Rz. 203.

¹⁴¹ § 6 Abs. 2 Alg II-VO.

¹⁴² s. bereits § 2 Abs. 3, 4 EStG.

¹⁴³ Für die Vorsorgeaufwendungen z.B. § 10 Abs. 1 Nr. 2, 3, Abs. 2, 2a, 3 EStG und § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EStG.

¹⁴⁴ § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG; im Bereich des Arbeitslosengeldes allenfalls über einen Mehrbedarf i. S. d. § 21 Abs. 6 SGB II zu berücksichtigen, wenn er unabweisbar ist. Wobei im Rahmen von Privatschulen stets zu fragen ist, ob der Besuch einer öffentlichen Schule möglich und zumutbar ist, s. auch LSG Berlin-Brandenburg v. 27.09.2017, L 18 AS 932/17.

Demgegenüber ist die steuerrechtliche Begriffsausgestaltung vielfältiger. Das Einkommen ist so zu ermitteln, dass die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abgebildet wird. Insoweit besteht zunächst eine Spiegelbildlichkeit zur Bedürftigkeit im Sozialrecht. Dennoch ergibt sich eine andere Betrachtungsweise, da der Bürger im Rahmen der Einkommensteuer keine Leistung des Staates erhalten soll, sondern der Staat Abgaben vom Bürger erwartet und damit viel mehr in seine Rechte eingreift. Das führt vor allem bei Pauschalierungen von Abzügen zu Unterschieden in den betrachteten Regelungsbereichen. Überdies verfolgen steuerliche Vergünstigungen mittlerweile diverse außersteuerliche Lenkungszwecke, die sich insbesondere in der Berücksichtigung privater Aufwendungen niederschlagen und im Sozialrecht nicht oder nicht so weitgehend übernommen werden können.

Abweichende Modifizierungen bei den Teilverweisen (am Beispiel Elterngeld)

Modifizierende Teilverweise sind die am häufigsten vom Gesetzgeber gewählte Form, um den Einkommensbegriff bereichsspezifisch zu definieren. Das Einzelgesetz verweist dabei in einem ersten Schritt auf einen Teil (meist) des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs und modifiziert diesen dann in einem zweiten Schritt im Detail. Diese Herangehensweise illustriert beispielhaft das Elterngeld.

Reichweite des Verweises beim Elterngeld

Ausgangspunkt beim Elterngeld ist die Summe der (positiven) Einkünfte nach dem Einkommensteuergesetz.¹⁴⁵ Die Summe der Einkünfte meint den Wert, der sich bei der einkommensteuerlichen Ermittlung aus der Addition der zu berücksichtigenden Bezüge und dem Abzug der zugehörigen Erwerbsaufwendungen ergibt.¹⁴⁶ Privataufwendungen sind hierbei noch nicht einbezogen.

Dieser Verweis erfolgt jedoch nicht uneingeschränkt. Schon bzgl. der einzubeziehenden Einkünfte wird differenziert. In das für das Elterngeld maßgebliche Einkommen werden nur vier der sieben einkommensteuerlichen Einkunftsarten eingerechnet. Der Verweis ist begrenzt auf die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit (s. Abb. 12).¹⁴⁷ Keine Berücksichtigung finden Bezüge aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen und sonstigen Einkünften sowie die jeweils zugehörigen Erwerbsaufwendungen. Diese Einschränkung ist im Hinblick auf den Zweck des Elterngeldes konsequent. Das Elterngeld ist eine Einkommensersatzleistung¹⁴⁸, es soll also das infolge der Elternzeit wegfallende Erwerbseinkommen in gewissem Maße ausgleichen.¹⁴⁹ Die beim hiesigen Einkommensbegriff ausgelassenen Einkunftsarten sind daher solche, die typischerweise von der aktiven Arbeitstätigkeit unabhängig sind, also auch während der Elternzeit unverändert weiterlaufen. Sie einzubeziehen würde dem Zweck des Elterngeldes, für dessen Bemessung das Einkommen zugrundegelegt wird, zuwiderlaufen. Die Abweichung ist folglich durch den Zweck grundsätzlich determiniert.

Modifizierungen im Verweisbereich des Elterngeldes

Auch bei den Einkunftsarten, auf die Bezug genommen wird, nimmt das Gesetz noch weitere Modifizierungen vor. Es wird nicht einfach die nach den einkommensteuerlichen Regeln ermittelte Summe der Einkünfte genutzt. Für das Elterngeld werden bzgl. der genauen Zusammensetzung dieser Einkünfte weitere Vorgaben gemacht, die vom Einkommensteuerrecht abweichen. So werden bei den Bezügen aus

¹⁴⁵ § 2 Abs. 1 BEEG.

¹⁴⁶ S. § 2 Abs. 2, 3 EStG.

¹⁴⁷ § 2 Abs. 1 S. 3 BEEG.

¹⁴⁸ s. Gesetzesentwurf zur Einführung des Elterngeldes: BT Drucks. 16/1889 S. 23. Ausführlich zum Charakter des Elterngeldes als Einkommensersatzleistung auch: BSG v. 19.2.2009 – B 10 EG 2/08 R –, juris Rn. 29 ff.

¹⁴⁹ Es ist daher keine (wie noch die Vorgängerregelung des Bundesziehungsgeldgesetzes) von der Bedürftigkeit des Antragsstellers abhängige Leistung. Der Gesetzgeber hat einen „Systemwechsel gegenüber dem BErzGG“ vorgenommen“ (BSG v. 19.02.2009 – B 10 EG 2/08 R –, juris Rn. 29).

nichtselbstständiger Arbeit die sog. sonstigen Bezüge wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgelder oder Abfindungen ausdrücklich außen vorgelassen.¹⁵⁰ Es werden also nicht alle Teile der einkommensteuerlich relevanten Bezüge berücksichtigt. Diese Abweichung wurde ursprünglich damit begründet, dass solche einmaligen Leistungen nicht die Verhältnisse in den Bezugsmonaten prägen.¹⁵¹ Bei einem auf wenige Monate beschränkten Bemessungszeitraum wie etwa beim Mutterschaftsgeld ist dies durchaus einsichtig, da es sonst vom Zufall abhinge, ob diese Monate beispielsweise das Weihnachtsgeld enthalten.¹⁵²

Nachdem der Bemessungszeitraum im System des Elterngeldgesetzes aber volle 12 Monate beträgt, wäre es rechtlich durchaus möglich, von der Einschränkung Abstand zu nehmen.¹⁵³ Allerdings scheinen haushalterische Aspekte ein Grund zu sein, an der Einschränkung festzuhalten.¹⁵⁴

Eine weitere Einschränkung gibt es hinsichtlich der Erwerbsaufwendungen bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit. Hier stellt das Elterngeld nicht auf die tatsächlich getätigten Ausgaben, sondern ausschließlich auf den sog. Arbeitnehmerpauschbetrag i. H. v. jährlich 1.000 Euro¹⁵⁵ ab. Hintergrund sind vor allem Vereinfachungsgründe. Da es für die Bemessung des sog. Vollelterngeldes, also für die Fälle, in denen die Erwerbstätigkeit im Bezugszeitraum vollständig unterbrochen wird, auf das Einkommen in den Monaten direkt vor der Geburt ankommt, liegt ein Einkommensteuerbescheid typischerweise noch nicht vor, sodass die tatsächlichen Werbungskosten noch nicht festgestellt sind. Sie festzustellen, wäre ein enormer Aufwand. Dieser lässt sich mit dem pauschalen Betrag, der dem Einkommensteuerrecht entliehen ist, vermeiden. Grund für die Abweichung ist somit der Bemessungszeitraum. Eine Änderung scheint wenig sinnvoll. Der Zeitraum müsste so weit in die Vergangenheit gelegt werden, dass bereits Einkommensteuerbescheide vorliegen.¹⁵⁶ Das würde aber nicht mehr das Einkommen kurz vor der Geburt abbilden, welches das Elterngeld „ersetzen“ soll. Mit dem Ziel des Elterngeldes wäre das schwerlich vereinbar.¹⁵⁷ Hinzu kommt: Gerade in den Anfangsjahren der beruflichen Tätigkeit, die oft mit der Familiengründung zusammenfallen, ändern sich die Einkommensverhältnisse jährlich durchaus stark. Der Rückgriff auf einen früheren Zeitraum würde also vielfach nicht die aktuellen Verhältnisse abbilden.

Bei den anderen Einkunftsarten wird hingegen uneingeschränkt auf die steuerliche Ermittlung der Einkünfte verwiesen, mit der Folge, dass die Erfassung der tatsächlichen Erwerbsaufwendungen möglich ist. Dies

¹⁵⁰ § 2c Abs. 1 S. 2 BEEG.

¹⁵¹ BT-Drucks. 16/1889 S. 21.

¹⁵² Nach § 18 S. 2 Mutterschutzgesetz (MuSchG) umfasst der Bemessungszeitraum für den sog. „Mutterschutzlohn“ die letzten drei abgerechneten Kalendermonate, weswegen es folgerichtig ist, die einmaligen Bezüge nicht zu berücksichtigen, s. § 21 Abs. 2 Nr. 1 MuSchG.

¹⁵³ S. auch die Stellungnahme des Bundesrates in BT Drucks. 16/2454 S. 8.

¹⁵⁴ BT Drucks. 16/2454 S. 11 mit der Angabe, dass die Einbeziehung der Einmalzahlungen Mehrausgaben von jährlich 100 Mio. Euro auslösen würden.

¹⁵⁵ § 2c Abs. 1 S. 1 BEEG i.V.m. § 9a S. 1 Nr. 1 Buchst. a) EStG.

¹⁵⁶ Das BErzGG knüpfte mit Blick auf diese Problematik an die Einkommensverhältnisse des vorletzten Jahres an, s.

§ 6 Abs. 2 BErzGG. Erreicht werden sollte, „dass soweit wie möglich auf ein bereits von dem Finanzamt festgestelltes Einkommen zurückgegriffen werden kann“, BT Drucks. 10/3792 S. 17.

¹⁵⁷ Dass die Vorgängerregelung des BErzGG einen entsprechenden Bemessungszeitraum vorsah, widerspricht dem nicht. Das Bundeserziehungsgeld war, wie bereits ausgeführt, nicht als Einkommensersatzleistung ausgestaltet und knüpfte mittelbarer an das Einkommen an (vgl. § 5 Abs. 3, 4 BerzGG). Dementsprechend lag die Höhe der gewährten Leistungen (450 Euro Budget und 300 Euro Regelbetrag, § 5 Abs. 1 BerzGG) deutlich unterhalb des Niveaus des Bundeselterngeldgesetzes (mindestens 300 Euro, höchstens 1.800 Euro, §§ 2 Abs. 4 S. 1, Abs. 1 S. 2 BEEG). Die beiden Systeme sind damit schlicht nicht vergleichbar, die Notwendigkeit eines genauen Abbildens des vorgeburtlichen Einkommens ist ungleich gesteigert.

funktioniert, weil hier auf einen anderen Bemessungszeitraum Bezug genommen wird, nämlich auf den letzten abgeschlossenen einkommensteuerlichen Veranlagungszeitraum.¹⁵⁸ Die Abweichung zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit lässt sich mit ansonsten bestehenden Nachweisschwierigkeiten erklären. Auch hier geht es letztlich darum, die Informationsgewinnung zu vereinfachen. Da diese Nachweisschwierigkeiten für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nicht bestehen (monatliche Lohnbescheinigungen), lässt sich der Ansatz nicht ohne weiteres übertragen. Zudem nehmen viele Arbeitnehmer überhaupt keine Steuererklärung vor, sodass ohnehin nur die Lohnsteuerbescheinigungen vorhanden sind.

Ergänzungen zum Verweis

Der Verweis auf den einkommensteuerlichen Begriff erfasst über die Anknüpfung an die „Summe der positiven Einkünfte“ nicht alle Elemente des dortigen Einkommensbegriffs, sondern spart die Abzüge für private Aufwendungen aus.¹⁵⁹ Diese werden für das Elterngeld gesondert festgelegt.¹⁶⁰ Beim Elterngeld sind nur Abzüge für gezahlte Steuern und einige Sozialabgaben (z. B. Sozialversicherung) zugelassen. Damit ist der Rahmen wesentlich enger gesteckt als beispielsweise bei der Einkommensteuer oder beim ALG II. In die Berechnung des Einkommens im Sinne des BEEG fließen nur solche Ausgaben ein, die für den Betroffenen unumgänglich sind. Das ist im Hinblick auf den Zweck der Leistung sinnvoll. Schließlich ist ja das Einkommen abzubilden, das dem Betroffenen normalerweise zur freien Verfügung steht und durch das Elterngeld „ersetzt“ wird.

Um den Nachweis der zu berücksichtigen Ausgaben zu erleichtern, werden diese anhand der vorliegenden Nachweise pauschaliert berechnet.

Zusammenfassende Betrachtung der Modifizierungen

Die beim Elterngeld vorgenommenen Modifizierungen gegenüber dem einkommensteuerlichen Begriff sind im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen macht es der Charakter des Elterngeldes als Einkommensersatzleistung erforderlich, die einzubeziehenden Einkünfte und abzuziehenden privaten Aufwendungen einzuschränken; zum anderen erfordert es der Bemessungszeitraum des Einkommens, Werte zu pauschalieren und so von detaillierten einkommensteuerlichen Ermittlungen abzusehen.

Zwischenfazit

- Die Modifizierungen beim Elterngeld stehen exemplarisch für viele andere modifizierende Teilverweise.
- An anderen Stellen erfordern es die Eigenarten der konkreten Leistung, von den zugrundliegenden konstitutiven Einkommensbegriffen abzuweichen.

Sperrfrei

¹⁵⁸ So für die Ermittlung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit, s. § 2b Abs. 2 BEEG. Für die Berechnung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit nach der Geburt werden grundsätzlich 25 Prozent der zugrunde gelegten Einnahmen als Erwerbsaufwendungen berücksichtigt. Auf Antrag kann jedoch auch hier auf die tatsächlichen Erwerbsaufwendungen rekurriert werden, § 2d Abs. 3 S. 2 BEEG.

¹⁵⁹ Ebenfalls schließt der Wortlaut ausdrücklich den vertikalen Verlustausgleich, also den Ausgleich zwischen Verlusten verschiedener Einkunftsarten aus; zu den Gründen s. BT Drucks. 16/2785 S. 37.

¹⁶⁰ §§ 2e, 2f BEEG.

5.2 Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten und ihre Grenzen

Die abweichenden Ausgestaltungen der Einkommensbegriffe in den verschiedenen Bereichen des Verwaltungsrechts sind mithin auf rechtliche Gründe zurückzuführen. Dennoch führt die Diversität zu Hemmnissen in der verwaltungspraktischen Anwendung. Insofern wären Anpassungen förderlich. Im Folgenden werden mögliche Harmonisierungsansätze vorgestellt und die rechtlichen Vorgaben für diese beschrieben.

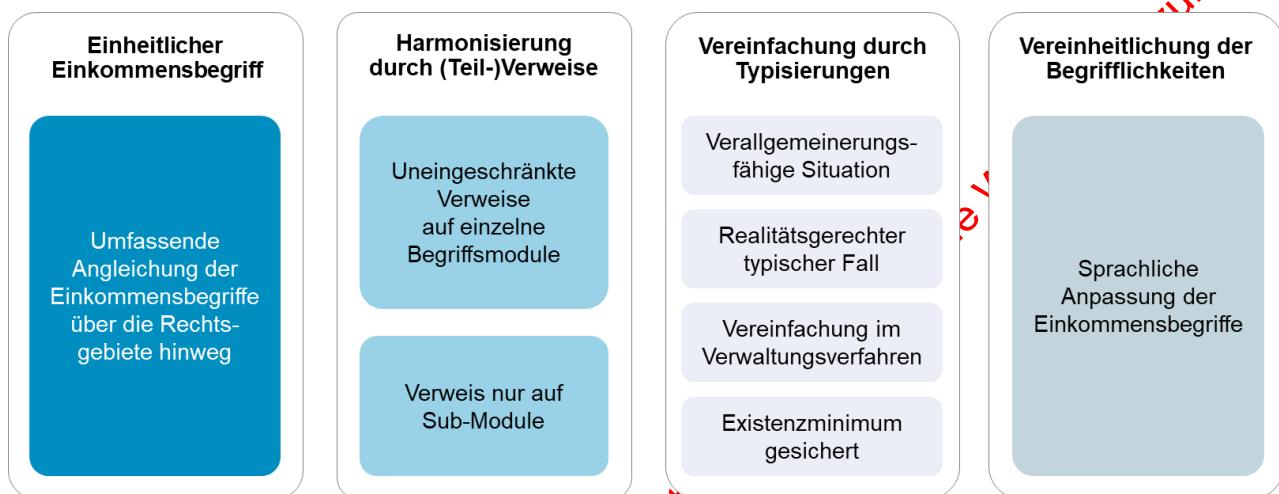


Abb. 27: Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten

Einheitlicher Einkommensbegriff

Im Hinblick auf die Vereinfachung der Anwendung wäre eine umfassende Angleichung der Einkommensbegriffe über die Rechtsgebiete hinweg der effektivste Weg. Einem solchen einheitlichen Einkommensbegriff stehen die exemplarisch herausgestellten unterschiedlichen Prinzipien der Rechtsbereiche entgegen. Diese Prinzipien sind zu einem wesentlichen Teil verfassungsrechtlich vorgegeben und dementsprechend umzusetzen. Zwar lassen sich einzelne Abweichungen verfassungsrechtlich mit Vereinfachungsgründen rechtfertigen. Allerdings sind dieser Rechtfertigung Grenzen gesetzt (s. dazu konkreter S. 76). Eine Gesamtvereinheitlichung würde diese Grenzen voraussichtlich sprengen. Insbesondere eine Abkehr von den eigenständigen Begriffen im Einkommensteuerrecht und im SGB II scheint nicht machbar. So wurde im Rahmen der Entwicklung des Begriffs im SGB II eine Anlehnung an das EStG erwogen, aber letztlich explizit verworfen.¹⁶¹

Harmonisierung durch Verweise

Rechtlich wie auch politisch erfolgsversprechender scheint eine Harmonisierung der Begriffe durch Verweise. Sinnvoller Anknüpfungspunkt können die herausgearbeiteten, bereits gesetzlich angelegten Teilelemente der bestehenden Einkommensbegriffe sein (s. Abb. 10). Ausgehend von einem konstitutiven, umfassend geregelten Einkommensbegriff (z. B. dem des EStG) lassen sich dann auf die jeweiligen Rechtsbereiche abgestimmte Einkommensbestimmungen vornehmen. Dabei sind unterschiedlich weitreichende Ansätze denkbar.

¹⁶¹ Vgl. BT-Drucks. 8/2624, S. 30.

Uneingeschränkte Verweise auf einzelne Begriffsmodule

Möglich wäre, die Verweise auf einzelne Teilelemente uneingeschränkt vorzunehmen und dann nur die verbleibenden Elemente, auf die nicht Bezug genommen wurde, individuell zu regeln. So ließe sich beispielsweise auf die Summe der Einkünfte nach den Regeln des EStG uneingeschränkt verweisen. Damit wären die Elemente „Bezüge“, „Freigestellte Bezüge“ und „Erwerbsaufwendungen“ abgedeckt und würden denselben Regeln folgen wie die Einkommensteuer. Abweichend zu regeln, wäre die Berücksichtigung privater Aufwendungen. Der konstitutive Einkommensbegriff wäre wie ein Baukasten, aus dem sich Teilelemente herausnehmen lassen (Abb. 28).

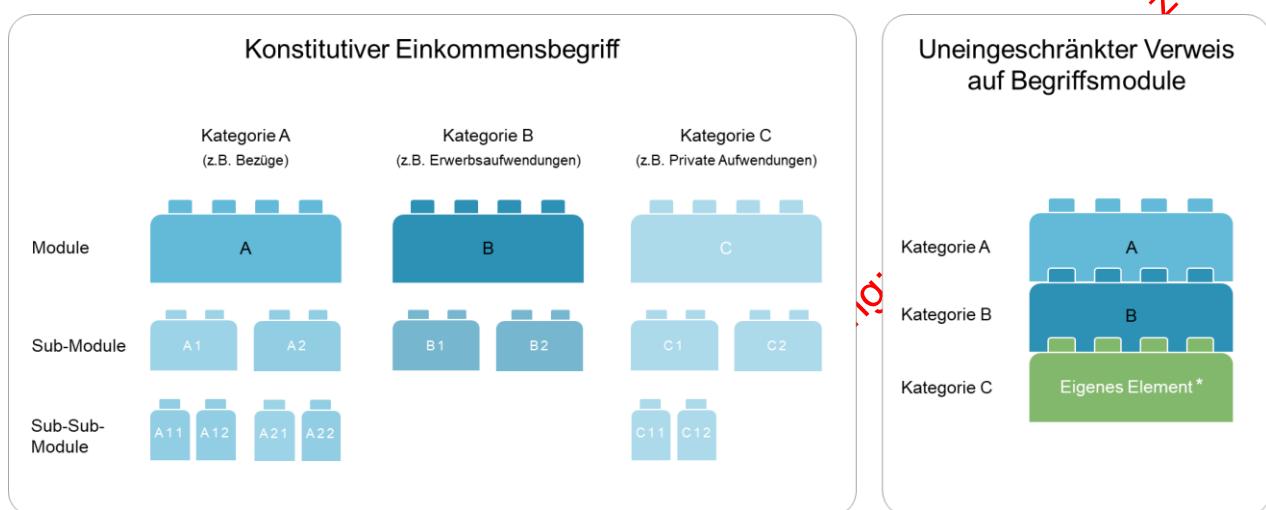


Abb. 28: Funktionsweise von uneingeschränkten Verweisen auf einzelne Begriffsmodule

Rechtlich umsetzbar ist dieses Konzept aber nur, soweit bzgl. der einzelnen Teilbereiche, auf die verwiesen wird, keine bereichsspezifischen Besonderheiten zu beachten sind. In Rechtsbereichen, in denen auf jeder Teilebene unterschiedliche Bedürfnisse aufgrund der zugrundliegenden Prinzipien bestehen, führt dieser Ansatz nicht weiter. Das ergab z. B. die Betrachtung des einkommensteuerlichen und des sozialrechtlichen SGB-II-Begriffs. Aber auch beim Elterngeld hat sich gezeigt, dass trotz bestehenden Verweises bereits auf der Ebene der Bezüge Abweichungen nötig waren.

Mustergültig umgesetzt ist dieses Konzept für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (s. Abb. 9). Hier wurde uneingeschränkt auf die einkommensteuerliche Summe der Einkünfte verwiesen. Die Berücksichtigung privater Ausgaben wurde so aus dem Verweis herausgenommen. Es kann damit auf vorliegende Daten des Betroffenen mit einem klaren Anknüpfungspunkt zurückgegriffen werden.¹⁶²

Um das für Zwecke der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen maßgebliche Einkommen zu bestimmen, wird mithin auf die im Steuerbescheid getroffenen Feststellungen zurückgegriffen. Damit kann sich die Einkommensprüfung bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auf die Vorlage bzw. die Ergebnisse des Steuerbescheides beschränken und muss keine eigene Einkommensprüfung mehr vorgenommen.

Der Gesetzgeber hat hier einen pragmatischen, verwaltungsvereinfachenden Ansatz gewählt. Möglich war diese Herangehensweise, weil eine vorherige Analyse des Betroffenenkreises ergab, dass diese sich im Wesentlichen in vergleichbaren Lebenssituationen befinden. Insofern konnte man auf für diese Personen typischerweise vorliegende Einkommensdaten zurückgreifen und die Besonderheiten der Leistung dann über korrigierende Faktoren abbilden. So wird ein pauschaler Aufschlag auf den Einkommensgrenzwert gewährt, wenn Betroffene Unterhaltpflichten haben. Wegen der vergleichbaren Lebenssituationen hat mit

¹⁶² Die Erwägungen waren bei der Gesetzgebung erkennbar leitend, siehe BT-Drs. 18/9522, S. 301.

diesem pauschalen Verweis die Einzelfallgerechtigkeit bei der Ermittlung der Beitragspflicht der Betroffenen, die anhand des Einkommens erfolgt, nicht gelitten.

Das Beispiel zeigt, dass solche uneingeschränkten Teilverweise vor allem für Leistungsbereiche mit überschaubaren Betroffenengruppen eine sinnvolle Option sind. Je größer allerdings die Betroffenengruppe wird, desto diverser sind auch deren Lebenssituationen, die dann in einem gewissen Maße abzubilden sind.

Verweis nur auf Sub-Module

Erfolgsversprechender erscheint deshalb ein Konzept, das noch weiter untergliedert. Wie die tabellarischen Gegenüberstellungen der Einkommensbegriffe zeigen, lassen sich die vier großen Begriffsmodule in weitere Sub-Module unterteilen. Statt auf die zu umfassenden großen Module zu verweisen, kann man die kleineren Submodule angeknüpft werden (Abb. 29). So lassen sich Bereichsbesonderheiten besser berücksichtigen. Gleichzeitig wird dennoch eine gewisse Einheitlichkeit gewahrt.

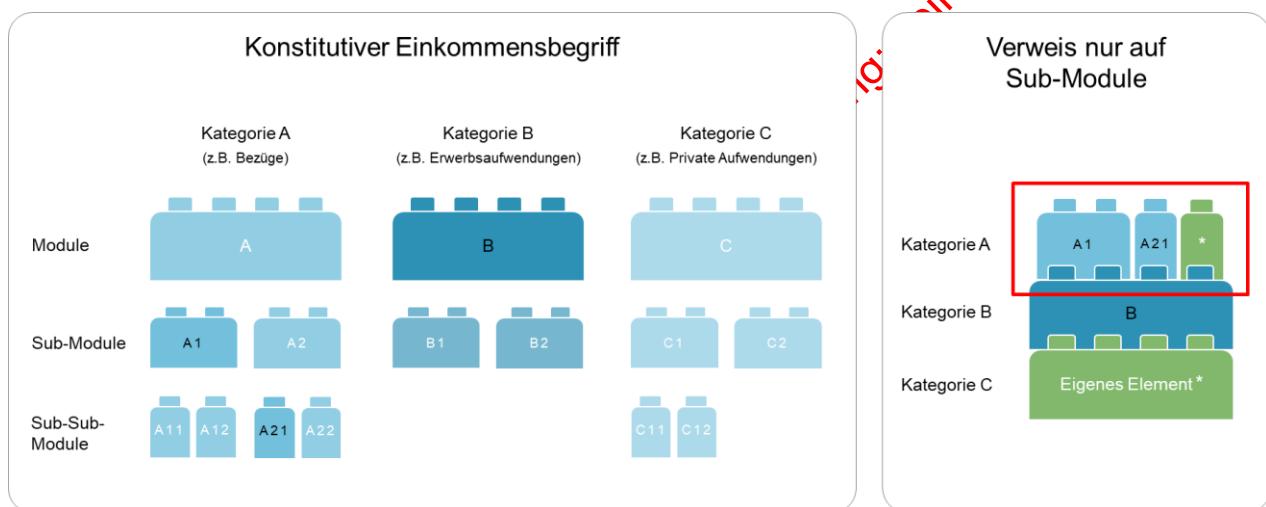


Abb. 29: Funktionsweise von Verweisen nur auf Sub-Module bei einem modularisierten Einkommensbegriff

Dieses Konzept ist schon jetzt in vielen der bestehenden Verweise in Teilen erkennbar. Mit einer besseren Institutionalisierung, die vor allem eine begriffliche Klarheit erfordert, ließe sich dieses Konzept noch erweitern.

Ein Beispiel für bereits bestehende Strukturen ist der Verweis beim Elterngeld auf Teilbereiche der einkommensteuerlichen Summe der Einkünfte. Wie erläutert, werden beim Elterngeld nicht alle Einkunftsarten herangezogen und diese dabei noch in ihren Teilelementen betrachtet.

Da hier gesetzgeberisch die zur Einhaltung der Bereichsprinzipien erforderlichen Besonderheiten beachtet werden können, bestehen gegen dieses Konzept rechtlich keine Bedenken.

Vereinfachung durch Typisierungen

Ergänzend zur Implementierung eines solchen Baukastensystems können Typisierungen den Bereich der zu berücksichtigenden Aufwendungen vereinfachen.¹⁶³ Mit solchen Typisierungen werden vor allem

¹⁶³ Zum Begriff der Typisierung z. B. BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38.

Nachweisschwierigkeiten behoben. Außerdem wird das Verwaltungsverfahren verschlankt; im einzelnen Fall sind weniger Faktoren zu prüfen. Dieser Vereinfachungseffekt führt gerade in Bereichen der Massenfallverwaltung¹⁶⁴ zu einer im Ergebnis höheren Gerechtigkeit. Die Massenfallverwaltung steht vor der Herausforderung, dass eine enorme Fallzahl von Anträgen bzw. Erklärungen geprüft und bearbeitet werden muss. Da die personellen Kapazitäten begrenzt sind, führt das entweder dazu, dass die Fallbearbeitung sehr lange dauert oder nicht mehr jeder Fall hinreichend präzise geprüft werden kann. Typisierungen können diesem Problem in gewissem Maße abhelfen. Decken (zutreffend abgebildete) Typisierungen bestimmte Aspekte ab, ist es möglich, andere Aspekte näher und insgesamt mehr Fälle detailliert zu prüfen. Aus diesem Grund ist die Verwendung von Typisierungen und Pauschalierungen gerade in Massenfallverwaltungsverfahren gleichheitsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar angezeigt.¹⁶⁵

Die Vornahme entsprechender Typisierungen und Pauschalierungen muss sich an folgenden rechtlichen Vorgaben messen:

- Eine **verallgemeinerungsfähige Situation** muss vorliegen. Eine Typisierung ist vor allem dann möglich, wenn es sich um eine Massenerscheinung handelt.¹⁶⁶ Geeignet ist sie in Bezug auf das Einkommen also vor allem bei Aufwendungen, die bei vielen Betroffenen in ähnlicher Höhe vorkommen.
- Die Typisierung muss realitätsgerecht den **typischen Fall** abbilden. Der Gesetzgeber muss also den gesamten Regelungsgegenstand und alle von der Regelung betroffenen Personengruppen betrachten. Aus diesen Beobachtungen ist der typische Fall abzuleiten, der dann in der gesetzlichen Typisierung umzusetzen ist.¹⁶⁷
- Die Typisierung muss das **Verwaltungsverfahren signifikant vereinfachen**. Die Typisierung nimmt in Kauf, dass Einzelfälle nicht ganz zutreffend abgebildet werden. In diesem Fall geht die verallgemeinernde Regelung zu Lasten der Einzelfallgerechtigkeit. Das ist nur gerechtfertigt, wenn der vereinfachende Effekt tatsächlich eintritt.¹⁶⁸ Bestehen verschiedene, gleich effektive Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung, so hat der Gesetzgeber die für den Betroffenen am wenigsten belastende zu wählen. Ist dies gewährleistet, kann die Typisierung in der Breite gesehen zu mehr Gerechtigkeit führen.
- Vor allem bei Abgaben und Sozialleistungen ist zu beachten, dass in den durch die Typisierung übergangenen Einzelfällen das **Existenzminimum gesichert** bleibt. Die Typisierung darf also in keinem betroffenen Fall dazu führen, dass die betroffene Person aufgrund der verallgemeinernden Regelung unter das Existenzminimum rutscht.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Die Massenfallverwaltung bezeichnet die Verwaltung von zahlreichen Bescheiden wie dem Steuerbescheid. Die Summe aller Steuerbescheide liegt pro Jahr bei ca. 35 Mio.

¹⁶⁵ G. Kirchhof in: HHRp Einführung zum EStG Rn. 266. Vgl. zur rechtlichen Zulässigkeit auch BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38 (st. Rspr.).

¹⁶⁷ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe etwa: BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 – 2 BvL 2/99 –, BVerfGE 116, 164-202, Rn. 75; BVerfG, Urteil vom 09. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07 –, BVerfGE 122, 210-248, Rn. 60; BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38.

¹⁶⁸ BFH, Vorlagebeschluss vom 19. Februar 1993 – VI R 74/91 –, BFHE 170, 410, BStBl II 1993, 551 Rn. 51, aus anderen Gründen aufgehoben durch BFH v. 20.7.1997 – VI R 74/91, BStBl. II 1998, 591.

¹⁶⁹ BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175-260, Rn. 205.

Bereits nach derzeitigem Stand enthalten viele der betrachteten Einkommensbegriffe Typisierungen für einzelne Aspekte. Zu nennen ist der Arbeitnehmerpauschalbetrag für Erwerbsaufwendungen, der bei der Einkommensteuer und beim Elterngeld Anwendung findet oder die Kilometerpauschalen für beruflich veranlasste Fahrten. Die meisten bestehenden Pauschalierungen wirken nur bereichsspezifisch, werden also nicht von anderen Einkommensbegriffen verwendet. Doch auch die bereichsspezifischen Pauschalierungen vereinfachen die Verwaltung und sind insofern zu begrüßen. Weitreichendere Vereinfachungen wären zu erreichen, wenn in manchen Teilespekten, die überall vergleichbar relevant sind, übergreifende Pauschalierungen genutzt werden.

Sprachliche Vereinheitlichung

Unabhängig von den angesprochenen inhaltlichen Anpassungen der Einkommensbegriffe, ist eine sprachliche Anpassung ein möglicher Ansatz. Um Missverständnissen bei Bürgern und Behörden vorzubeugen, aber auch um eine digitale Umsetzung zu ermöglichen, ist es sinnvoll, Begriffe in allen Bereichen mit identischem Inhalt zu versehen. Die Elemente, die bei der Ermittlung des Einkommens abgefragt werden, sollten also eindeutig definiert sein. Das ist nach derzeitigem Stand nicht gewährleistet. Teilweise verwenden verschiedene Bereiche den gleichen Begriff, meinen inhaltlich aber etwas Anderes. Eine Anpassung ist aus rechtlicher Sicht ohne weiteres möglich und praktisch wünschenswert.

Zwischenfazit

- Um den verwaltungspraktischen Herausforderungen zu begegnen, müssen die uneinheitlichen Rechtsbegriffe durch Harmonisierung handhabbar gemacht werden.
- Viele Unterschiede zwischen den Einkommensbegriffen beruhen auf rechtlichen Gründen, teilweise sogar auf verfassungsrechtlichen Prinzipien; diese begrenzen die Anpassungsmöglichkeiten.
- Die umfassende Angleichung der Einkommensbegriffe (und damit die Schaffung eines einheitlichen Einkommensbegriffs) ist deshalb kaum möglich. Rechtlich umsetzbar sind aber Harmonisierungen durch Verweise auf einzelne Aspekte, die anderen Gesetzen entnommen werden. Die Teilverweise ermöglichen eine Referenzierbarkeit und damit eine Nachnutzbarkeit der Daten und Prüfergebnisse anderer Behörden oder Stellen (z. B. Arbeitgeber).
- Grundlage dieser Verweise muss eine einheitliche Modularisierung der Einkommensbegriffe unter Verwendung eindeutiger Begriffe sein.

Sperrfrist

6 Der Weg zum digitalauglichen Einkommensbegriff

Auf dieser zu den verwaltungspraktischen Herausforderungen und rechtlichen Anpassungsgrenzen gewonnenen Erkenntnisgrundlage, kann und muss das weitere Vorgehen aufbauen. Es lassen sich daraus konkrete Handlungsempfehlungen zum Umgang mit dem Einkommensbegriff ableiten, die auch für andere uneinheitlich genutzte Rechtsbegriffe tragfähig sein können.

Vorgehensüberlegungen für die Handlungsempfehlungen

Um den Einkommensbegriff informationstechnisch besser abzubilden, ist eine Harmonisierung rechtlich und technisch erforderlich.

Die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, die rechtlichen, vollzugspraktischen und technischen Betrachtungen zu harmonisieren, in einem gemeinsamen Zielbild zusammenzuführen und eine Standardisierung bei maximaler Flexibilität zu erreichen. Das Zielbild betrachtet dabei zwei gewichtige Punkte:

- Die nachträgliche Digitalisierung bestehender Verfahren und das damit verbundene „Aufräumen“ im Rechtsbestand.
- Die Digitaltauglichkeit von Recht insgesamt, die bereits in der Gesetzgebung zu berücksichtigen ist.

Der betrachtete Einkommensbegriff zeigt, wie sich diese Perspektiven miteinander verweben lassen. Einen Rechtsbegriff über Verfahrens- und/ oder Zuständigkeitsbereiche hinweg zu betrachten, enthüllt die uneinheitliche Begriffsverwendung und legt Verweise und Referenzen dar, die sich in Digitaltauglichkeitskriterien bemessen lassen.

Betrachtet wurde für die Digitaltauglichkeit des Einkommensbegriffes die Modularisierung (s. Abschnitt 3.3). Diese ist für die Harmonisierung aus Behördensicht und für die Ausrichtung der Datenarchitektur zentral.



Abb.30: Digitaltauglichkeit von Recht

Die Modularisierung des Einkommensbegriffs und die daran anzuknüpfende Harmonisierung der Datenbestände bieten eine Lösung, die Digitaltauglichkeit bestehenden Rechts zu verbessern. Dies erläutert der nachfolgende Abschnitt.

6.1 Modularisierung des Einkommensbegriffs und Anpassungen zur Vollzugstauglichkeit des Rechts

Ziel der Vollzugstauglichkeit von Recht aus Sicht der Bürger und der Behörden ist das Once-Only-Prinzip. Dieses ist so anzupassen, dass aus den Rechtsbegriffen und ihren (Sub-)Modulen eindeutige Datenfelder generiert werden, die dann für einen Datenaustausch zur Verfügung stehen.

Sprachliche Anpassung der Einkommensbegriffe

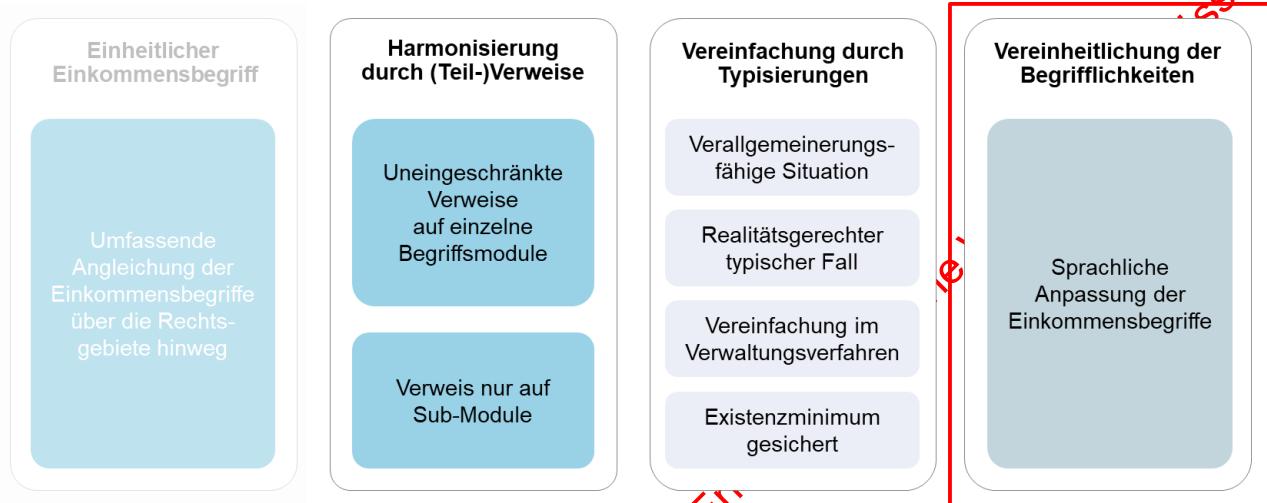


Abb. 31: Sprachliche Anpassung

Überblick über die Maßnahme

Einigen Vollzugshindernissen lässt sich aus rechtlicher Sicht begegnen, indem ein modularisierter Einkommensbegriff in allen Bereichen des Verwaltungsrechts verankert wird, in denen das Einkommen als Rechtsbegriff relevant wird. Dieser Ansatz zielt darauf ab, die bestehenden Ausformungen der Einkommensbegriffe sprachlich so anzupassen, dass gemeinsame Begriffe für gemeinsame Elemente (Module) gefunden und gesetzlich verankert werden. Dabei kann an die identifizierte gemeinsame Begriffsstruktur angeknüpft werden. Es handelt sich dabei nur um sprachliche und gesetzesstrukturelle Anpassungen; der materielle Inhalt des jeweiligen Einkommensbegriffs kann in diesem Schritt vollkommen unangetastet.

Vorteile eines modularisierten Einkommensbegriffs

Obwohl diese Anpassung des Rechts den inhaltlichen Unterschieden der Einkommensbegriffe nicht direkt begegnet, würden sich einige wesentliche Vorteile ergeben. Die entstehende einheitliche sprachliche (eindeutige) Verwendung von Begriffen verhindert Missverständnisse bei der Datenangabe der Bürger und beim Datenabruf und -austausch auf Behördenseite.

Gleichzeitig erhält der sehr komplexe, detailreiche Einkommensbegriff eine klar ersichtliche Struktur. Das erleichtert die Gesetzeslektüre und gibt gleichzeitig eine für Antragsformulare nutzbare Struktur vor.

Überdies ist ein so modularisierter Einkommensbegriff eine fruchtbare Grundlage für eine weitergehende Harmonisierung der bestehenden unterschiedlichen Einkommensbegriffe. Eindeutig bezeichnete Module können einen Anknüpfungspunkt für Verweisungen bilden (s. dazu näher bei der nächsten Empfehlung).

Ein Vorteil dieser Herangehensweise: Sie erzwingt keine sofortige weitergehende Harmonisierung der Einkommensbegriffe. Wie Abschnitt 5.1 zeigt, sind viele Unterschiede auf rechtliche oder politische Gründe zurückzuführen, die eine sofortige weitere Harmonisierung erschweren und in Teilspekten auch gänzlich verhindern können. Bei der Umsetzung der Modularisierung lassen sich diese Unterschiede beibehalten.

Ausgestaltung eines modularisierten Einkommensbegriffs

Wie Abschnitt 3.2 ausführt, finden sich in der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung bei allen Einkommensbegriffen im Wesentlichen dieselben Elemente (Abb. 32).



Abb. 32: Vier Elemente eines modularisierten Einkommensbegriffs

Diese vier Elemente können als Grundkategorien eines modularisierten Einkommensbegriffs genutzt werden. Die gesetzlichen Fassungen des Einkommensbegriffs sollten die Elemente klar benennen und in der Gesetzesstruktur verdeutlichen. Das kann z. B. durch die Regelung jedes Moduls in einem eigenen Paragraphen oder einem eigenen Absatz in einer umfassenden Norm geschehen. Ein derartiges Vorgehen findet sich bereits im BEEG für das Elterngeld, wobei auch dort die Bezeichnungen noch sprachlich anzupassen sind.

Die näher betrachteten Einkommensbegriffe verweisen teilweise auch auf ein übergeordnetes Modul. Herangezogen wird bei der Bezugnahme auf das EStG mehrfach die „Summe der Einkünfte“. Dieser Terminus erfasst die ersten drei dargestellten Elemente. Dieser etablierte, im EStG gesetzlich definierte Begriff sollte auch beibehalten werden. Der Begriff „Einkünfte“ bezeichnet also die maßgeblichen Bezüge abzüglich der zugehörigen Erwerbsaufwendungen. Die „Summe der Einkünfte“ erfasst die aufsummierten Einkunftsarten, wie sie im Einkommensteuerrecht zu finden sind (s. Abb. 9).

Ergänzend zu den geschilderten vier großen Modulen sind weitere Submodule zu bilden: Jedes der vier Hauptelemente sollte also in sprachlich eindeutig definierte Subelemente untergliedert werden, die sich dann auch technisch in eindeutige Datenfelder übersetzen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Untergliederung der Bezüge in verschiedene Bezugsarten, wie sie sich im Rahmen der Einkommensteuer mit den sieben Einkunftsarten findet (§ 2 Abs. 1 EStG). Diese weitere Untergliederung ermöglicht eine fortschreitende Harmonisierung des Einkommensbegriffs (s. nächste Empfehlung). Denn immer dann, wenn sich ein umfassender Verweis an ein ganzes Modul aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht empfiehlt, kann an einzelne Submodule angeknüpft und so auf eine Einzelregelung in jedem einzelnen Gesetz verzichtet werden (s. Abschnitt 3.3).

Alternativ könnte man hier noch einen Schritt weiter gehen und möglicherweise eine noch höhere Stringenz sicherstellen. Es wäre denkbar, die möglichen Module und Submodule des Einkommensbegriffs in einem eigenen rein begriffsbestimmenden Gesetz festzulegen. Das würde bedeuten, dass in diesem „Begriffsbestimmungsgesetz“ jedes Modul und seine möglichen Ausgestaltungen durch Submodule genau definiert ist. Die Fachgesetze müssen dann die im Begriffsbestimmungsgesetz festgelegten Module nutzen. Ist ein neues bereichsspezifisches Modul zu schaffen, muss dieses im Begriffsbestimmungsgesetz verankert werden und kann erst dann im Spezialgesetz übernommen werden. Damit wäre ferner eine Warnfunktion verbunden, indem sich der Gesetzgeber, vorrangig an den bereits gegebenen Modulen orientieren muss, anstatt eine neue Regelung von Anfang isoliert und von Grund auf neu aufzubauen.

Erkenntnisse

Die **Modularisierung des Einkommensbegriffes** bietet folgende Vorteile:

- Sie sichert die einheitliche sprachliche (eindeutige) Verwendung von Begrifflichkeiten.
- Der Begriff erhält eine klar ersichtliche Struktur, die sich in Datenstrukturen abbilden lässt.
- Eindeutig bezeichnete Module können einen Anknüpfungspunkt für Verweise bilden.
- Sie zwingt nicht zur weiteren Harmonisierung.
- Sie fördert die digitaltaugliche Ausgestaltung des Begriffes und ermöglicht es, die (Sub-)Module in Datenmodule und Datenfelder zu übersetzen.

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete Endfassung; keine

Harmonisierung durch Verweise

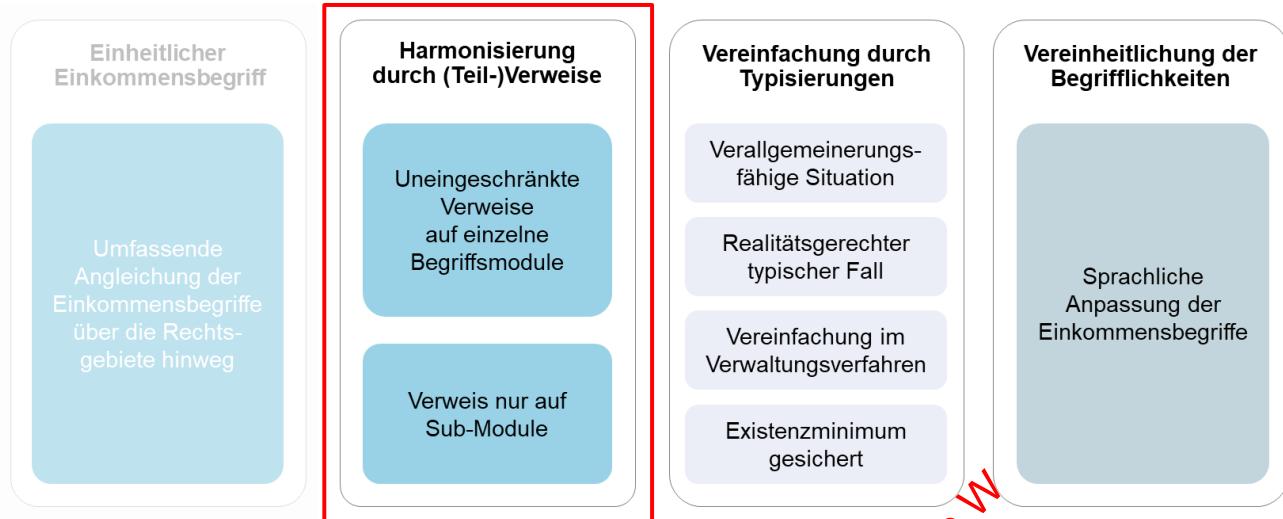


Abb. 33: Harmonisierung durch Verweise

Überblick über die Maßnahme

An den zuletzt formulierten Gedanken knüpft auch die Empfehlung, die Harmonisierung des Einkommensbegriffs durch Verweise voranzubringen. Wie in Abschnitt 5.2 erläutert, ist eine umfassende Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs über alle Rechtsbereiche hinweg schon aufgrund der unterschiedlichen Ziele der jeweiligen Gesetze nicht möglich. Die Begriffe ließen sich aber durch eine Angleichung in Teilespekten weiter harmonisieren.

Diese Form der Harmonisierung setzt auf den modularisierten Einkommensbegriff auf und macht sich diesen zunutze. Lassen sich Begriffselemente aus einem der konstitutiven Einkommensbegriffe übernehmen, ist auf diese Elemente zu verweisen. Das kann durch Bezugnahme auf ein ganzes Modul geschehen oder durch die Nutzung nur eines Submoduls. Eine gesonderte Regelung im Einzelgesetz erübriggt sich dann. Module, auf die nicht verwiesen wird, werden im jeweiligen Einzelgesetz weiter bereichsspezifisch normiert. Auch dabei ist der modularisierte Einkommensbegriff zu nutzen, sodass die Grundstruktur in jedem Gesetz erkennbar ist.

Von dieser Technik wird bereits in den derzeitigen Fassungen Gebrauch gemacht. Wird der modularisierte Einkommensbegriff umgesetzt, können diese Verweise noch zielgerichteter erfolgen und die Harmonisierung weiter vorantreiben.

Vorteile einer Harmonisierung durch Verweise

Nutzen die einzelnen Rechtsbereiche Verweise, verschlankt dies die einzelnen Einkommensbegriffe. Normen werden übersichtlicher; die Einkommensbegriffe eindeutiger.

Handlungsempfehlungen



Rechtsgebiets-, rechtsbereichs- und damit auch verfahrensübergreifend muss gelten: Gleches ist gleich und Ungleiche ist ungleich zu bezeichnen.



Soweit die weiteren Voraussetzungen für einen Datenaustausch zwischen Behörden geschaffen sind, vereinfachen eindeutige Verweise den Datenaustausch. **Die infolge der Modularisierung klaren Verweise ermöglichen es, den Datensatz für das gesamte (Sub-)Modul abzufragen.** Eine weitere aufwändige Datenerhebung erübrigt sich für diesen Bereich. Dies ermöglicht Standardisierung bei größtmöglicher Flexibilität und Individualität.



Dies führt zu Erleichterungen beim Bürger und in den Behörden, da die Behörden Daten zu den (Sub-)Modulen untereinander austauschen können. Folglich müsste **nur eine einzige Behörde als Primärdatenhalter fungieren; alle anderen Behörden könnten Datennachnutzer sein.**

Der Weg über die Teilverweise ist besonders empfehlenswert, weil er die Möglichkeit offenhält, bereichsspezifische Besonderheiten abzubilden. Die Verweise werden für Aspekte genutzt, bei denen im jeweiligen Rechtsbereich kein Bedarf für Sonderregeln besteht. Hält der Gesetzgeber es an anderen Stellen der Begriffsausgestaltung für nötig, bereichsspezifische Sonderregeln zu schaffen, ist dies ohne weiteres möglich. Die Harmonisierung über Teilverweise überzeugt durch diese Flexibilität. Trotzdem ist bei jeder Sonderregelung genau zu überdenken, ob sie wirklich zwingend erforderlich ist. Erscheint ein Verweis vertretbar, ist der Verweis zu bevorzugen. Denn jede Sonderregelung erhöht den Verwaltungsaufwand und erschwert den digitalen Datenaustausch für diese Sonderregelung oder macht ihn gar unmöglich.

Exemplarische Betrachtung der Ausgestaltung

Der Ansatz der Verweisung findet sich bereits in einigen Einkommensbegriffen. Gut umgesetzt ist er beispielsweise für das Elterngeld. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Verweise bei der Bemessung des Elterngeld-Einkommens für den Bemessungszeitraum.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Gemeint ist damit der Zeitraum vor der Geburt des Kindes, der für die Bemessung von Vollelterngeld nach der Geburt genutzt wird. Dieser ist vom Bezugszeitraum abzugrenzen; also dem Zeitraum, in dem das Elterngeld bezogen wird, der Elternteil aber auch noch in Teilzeit beruflich tätig ist.

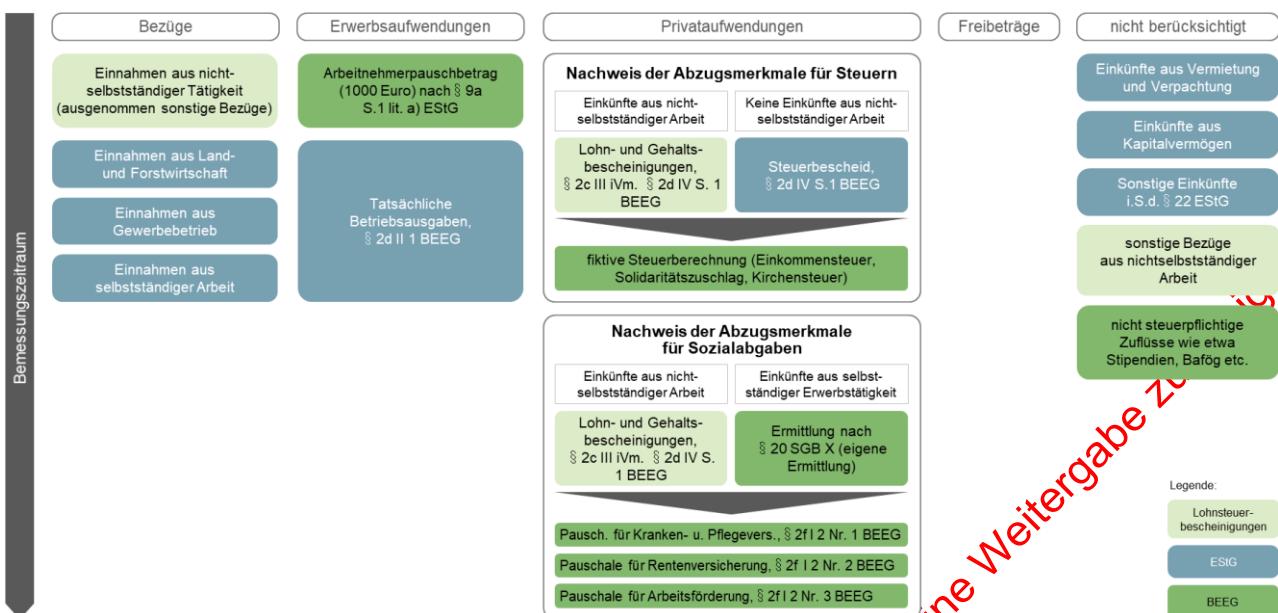


Abb. 34: „Einkommen“ im Sinne des BEEG

Beim Punkt „Bezüge“ zeigt sich, dass das Elterngeld auf bestehende Submodule des einkommensteuerlichen Begriffs Bezug nimmt. Gleichzeitig ist erkennbar, dass bei den Privataufwendungen zwar eigene Regelungen geschaffen wurden. Diese werden aber im Wege einer pauschalierten bzw. fiktiven Berechnung, anknüpfend an bestehende Nachweise vorgenommen, stehen mithin nicht völlig isoliert und verursachen so keinen hohen eigenen Ermittlungsaufwand. Das führt insgesamt zu einem gut strukturierten, überschaubaren Einkommensbegriff.

Handlungsempfehlungen



Eine **weitere Analyse der Bestandteile des Einkommensbegriffes** (wie in Abb. 34 dargestellt) in weiteren Verwaltungsverfahren ist für die Modularisierung erforderlich.



Eine **detaillierte Analyse von Rechtsbegriffen** in Bezug auf den Verwaltungsvollzug ist auch **in anderen Bereichen** vorzunehmen. Darauf aufbauend ist ebenfalls eine Harmonisierung nach dem Vorbild des modularisierten Einkommensbegriffes empfehlenswert.

SP

Die modulare Zusammenstellung des Einkommensbegriffs, wie in Abb. 34 dargestellt, lässt sich aus Sicht der Fachverfahren gut in Datensätze und -felder übersetzen. Somit ist die Modularisierung ein maßgeblicher Schritt zur digitalen Ausgestaltung des Einkommensbegriffs und anderer Rechtsbegriffe, wie die Abschnitte 6.3 und 6.5 detailliert ausführen.

Vereinfachung durch Typisierung

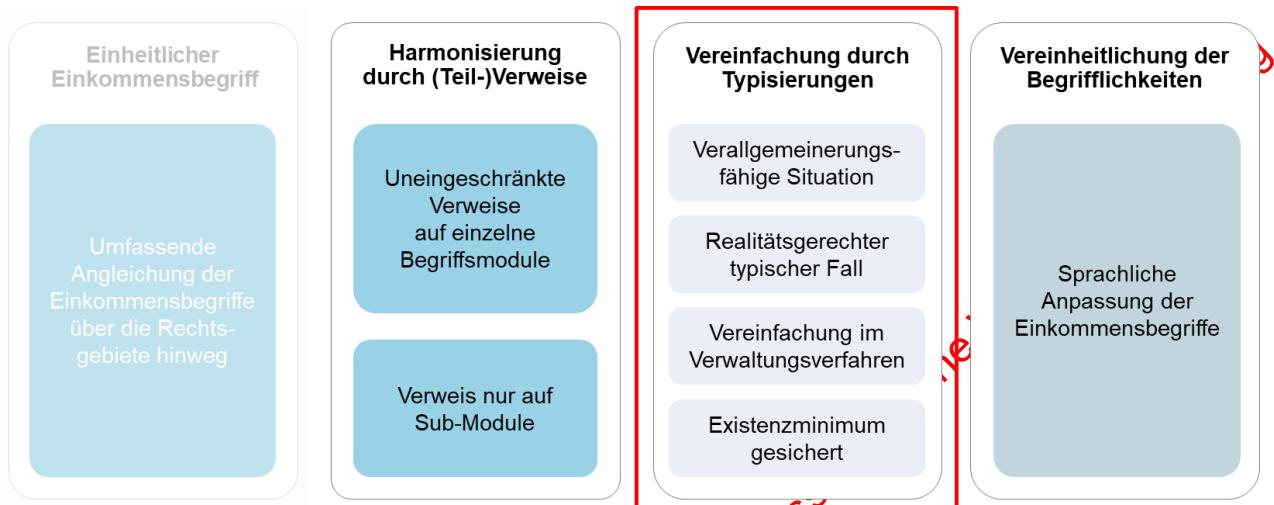


Abb. 35: Vereinfachung durch Typisierungen

Überblick über die Maßnahme

Werden die Vorschläge eines modularisierten Einkommensbegriffs und der darauf aufbauenden Teilverweisungen umgesetzt, verbleiben in den meisten Einkommensbegriffen einige bereichsspezifisch geregelte Bereiche. Das wird vor allem das Modul Privataufwendungen betreffen. Dazu haben die vorherigen Kapitel bereits gezeigt, dass es momentan diverse Einzelregelungen gibt. Aber selbst hier sind Maßnahmen möglich, die den Gesetzesvollzug vereinfachen. Zu empfehlen sind die in Abschnitt 5.2 erläuterten Typisierungen. Typisierende Regelungen eignen sich für Teilespekte, die viele Bürger betreffen und bei denen Nachweisschwierigkeiten entstehen.

Vorteile von Typisierungen im Einkommensbegriff

Typisierungen führen zu Vorteilen im Gesetzesvollzug: Der Bürger wird bei der Antragstellung stark entlastet, da er für den einzelnen Aspekt keine oder zumindest weniger Daten erklären und ggf. nachweisen muss. Für die Behörde erübrigt sich eine unter Umständen zeitaufwändige Ermittlung von Daten. Auf Behördenseite werden damit Kapazitäten für die Beratung der Bürger oder die Abwicklung von Sonderfällen frei. So führt die Typisierung zwar ggf. zu einer etwas geringeren Einzelfallgerechtigkeit, gleichzeitig werden aber viele Bürger im Blick behalten. Zu viel Einzelfallgerechtigkeit birgt die Gefahr, den Verwaltungsvollzug für die Bürger aufwendig gestalten zu müssen. Daraus resultieren oft detaillierte, komplizierte Antragsformulare, die eigentlich leistungsberechtigte Bürger abschrecken, einen Antrag zu stellen. Dies zeigt sich z. B. bei den Gründen für die Nicht-Inanspruchnahme von ALG II¹⁷¹, Grundsicherung¹⁷² und dem Kinderzuschlag. Zudem fördern vereinfachende Typisierungen die Digitalauglichkeit des Rechts und dienen dem Ziel der Datensparsamkeit, weil der einzelne Bürger weniger Daten offenlegen muss.

¹⁷¹ Michelle Harnisch (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper Nr. 1793. Abr. unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.616590.de/publikationen/diskussionspapiere/2019_1793/non_take_up_of_means_tested_social_benefits_in_germany.html (ges. am 08.05.2021).

¹⁷² Irene Becker (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. Zeitschrift für Sozialreform 58 (2), 123–148.

Exemplarische Betrachtung der Ausgestaltung

Auch dieser Vereinfachungsansatz wurde bereits bzgl. des für den Bemessungszeitraum maßgeblichen Einkommens beim Elterngeld umgesetzt. Abb. 32 zeigt neben den beschriebenen Verweisen auch, dass bei den Sonderregelungen des Elterngelds Typisierungen zum Einsatz kamen. Die als Privataufwendungen zu berücksichtigenden Steuern und Sozialabgaben werden am Einzelfall anknüpfend typisiert ermittelt.

6.2 Vereinheitlichung aus Nutzersicht

Zielbild aus Nutzersicht ist, das Daten und Nachweise, die einer Behörde vorliegen – mit dessen Zustimmung – auch für andere Verwaltungszwecke genutzt werden und der Bürger nicht von Datenbedarfen der Behörden untereinander tangiert wird. Bis dieses Ziel erreicht ist, erwartet der Bürger klare Begriffsverwendungen in den Formularen, damit er die geforderten Angaben ordnungsgemäß und richtig machen kann.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten – Folgen für die Vereinheitlichung

Für eindeutige Zuordnungen der Eingaben bieten sich sprachliche Anpassungen an, die verfahrensübergreifend anwendbar sind.

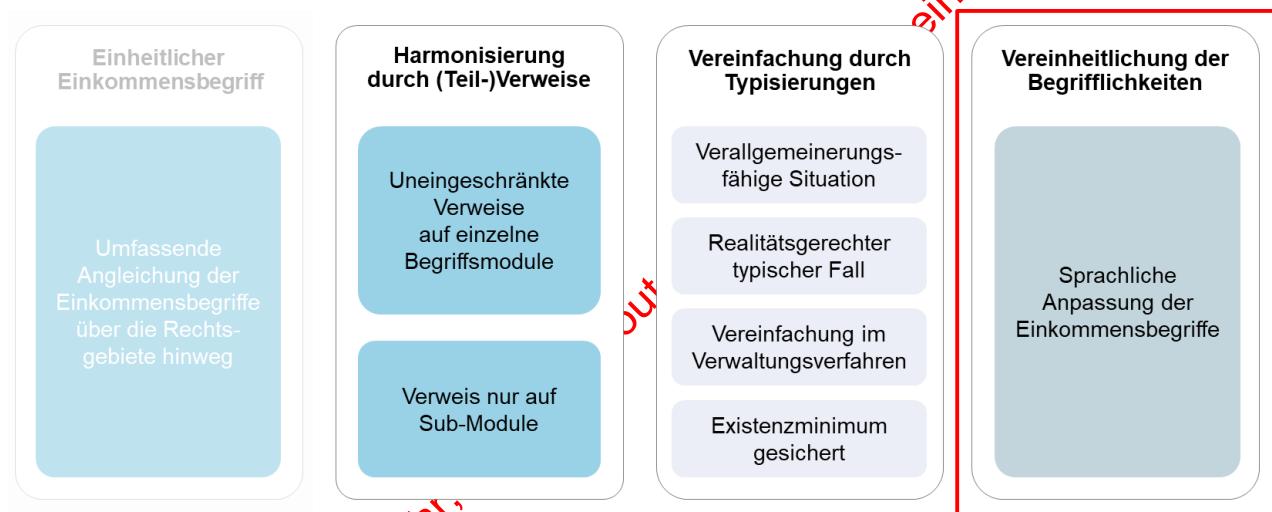


Abb. 36: Sprachliche Vereinheitlichung aus Nutzersicht

Die sprachliche Anpassung der Einkommensbegriffe stellt das Verhältnis zwischen Nutzer und Behörde in den Mittelpunkt. Die vorangegangenen Kapitel zeigen: Die Antragsgestaltung aus sprachlicher Sicht ist in den Verfahren nicht immer ausreichend berücksichtigt; der bundesweit uneinheitliche Begriffsgebrauch führt zu Problemen. Bereits bei der Erfassung von Antrags- oder Nachweisdaten, die manuell eingefügt werden, kann es daher zu Missverständnissen und Fehlern kommen.

Der Nutzer arbeitet häufig mit Merkmalen, die rechtlich nicht eindeutig sind: „Ich bin Unternehmer.“ „Ich bin Arbeitnehmer.“ Viele Antragsverfahren machen sich das technisch zunutze, indem sie Abfragelogiken aufsetzen, die Grobkategorien zugeordnet werden wie „Unternehmer“ oder „Arbeitnehmer“. Darunter sind dann Merkmale wie Einkunftsarten oder Bezüge zusammengefasst.

Den Antragsteller sprachlich abzuholen, hat im Kontext der Digitaltauglichkeit einen hohen Nutzwert. Je klarer der Bezug zu den geforderten Nachweisen ist, desto leichter erfolgt die Erfassung in der Behörde. Werden Begriffe jedoch verfahrensübergreifend unterschiedlich verwendet, führt dies zu mehr Uneindeutigkeit. Eindeutigkeit entsteht, wenn sich Angaben des Nutzers klaren Datenfeldern zuweisen lassen. Dies gilt insbesondere für Einkommensbegriffe, da diese verfahrensübergreifend relevant sind.

Erkenntnisse

Eindeutigkeit auf Nutzerseite ist nicht immer gleich Eindeutigkeit aus Behördensicht.

Nachweisdokumente, aus denen der Nutzer seine Angaben übernimmt, um ein Antragsformular für eine Verwaltungsleistung auszufüllen, haben häufig Behörden ausgestellt. Eine automatisierte Übernahme reduziert die Fehleranfälligkeit.

Handlungsempfehlungen



Bundeseinheitlich sind Vorlagen und Formulare zu entwickeln. Im Besonderen gilt dies für Anträge auf Leistungen, die bundeseinheitlich gesetzlich geregelt sind. Für die Antragselemente (Datenfelder, Antragsbausteine) sind übergreifende Repositorien zu schaffen. Dies wird bereits im Rahmen des Projekts FIM umgesetzt und soll vorangetrieben werden.



Sprachliche Standards sind in verbindlichen Leitfäden festzulegen, um eine einheitliche Verwendung von Begriffen in den Anträgen und Leistungsbeschreibungen sicherzustellen. Auch diesen Aspekt adressiert FIM bereits.



Werden **Informationen aus elektronischen Nachweisen**, wie Lohnsteuerbescheinigung oder Einkommensteuerbescheid, automatisch für die Antragstellung oder Verfahren bei anderen Verwaltungsleistungen übernommen, ist dies besonders nutzerfreundlich. Das Persona-Konzept (vgl. Abb. 18) lässt sich bei der Antragsgestaltung unterstützend einsetzen, um die häufigsten Einkommensarten und die dazugehörigen Datenströme zu visualisieren.

6.3 Harmonisierung aus Behördensicht

Die Verwaltungsdigitalisierung ist als behörden- und verfahrensübergreifender Prozess zu betrachten. Zielbild aus Behördensicht ist eine verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Begriffsclarheit und eindeutige Begriffsverwendung. Diese erleichtern die Kommunikation zwischen den Behörden erheblich bzw. machen diese überhaupt erst möglich.

Für eine verfahrensübergreifende Digitalisierung im Sinne der Stufe 4 des OZG-Reifegradmodells (s. Infobox 8) sind bundeseinheitliche, referenzierbare und eindeutige Datensätze eine Voraussetzung. Gleichzeitig sind die Zuständigkeitsgrenzen zu wahren.

Um den behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustausch zu ermöglichen, müssen die vorhandenen Datenbestände miteinander verknüpft und harmonisiert werden. Einkommensbezogene Datenströme, die im Rahmen von Verfahren wie rvBEA (s. Infobox 26) und KONSENS (s. Infobox 25) entstehen, besitzen eine hohe Relevanz für den zwischenbehördlichen Datenaustausch sowie für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten – Folgen für die Harmonisierung/Modularisierung

Eine eindeutige Zuordnung der Eingaben auf Nutzerseite löst jedoch nur begrenzt die Herausforderungen der bearbeitenden Behörde.

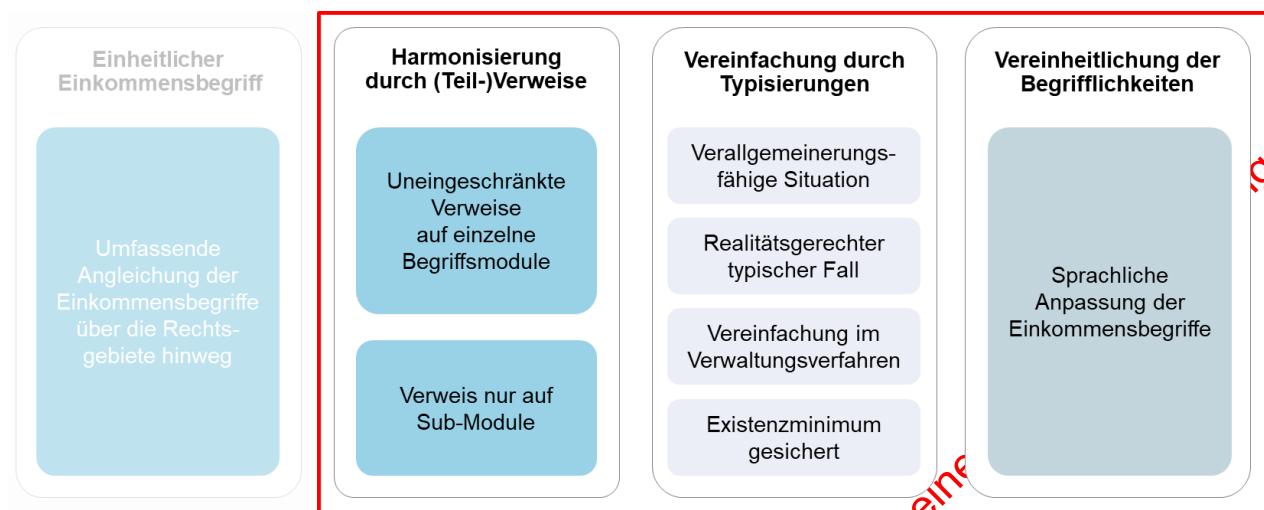


Abb. 37: Handlungsempfehlungen zur Harmonisierung aus Behördensicht

Während die Eingabe eindeutiger Daten durch den Nutzer die Antragsbearbeitung erleichtert, bleibt die Herausforderung der Eindeutigkeit von Begriffen für die Behördenmitarbeiter bestehen. Vor allem wenn sich durch Abzüge oder Hinzurechnungen Werte ändern. Häufig sind dafür Basisinformationen erforderlich, die derzeit ebenfalls vom Nutzer abgefragt oder von anderen Behörden abgerufen werden. Damit verschwindet ein wesentlicher Teil der Antragsbearbeitung aus Nutzersicht in den Hintergrund.

Übernehmen andere Behörden die Daten, so erschwert die Zuständigkeitsrichtung oft die eindeutige Zuordnung. Datensätze, die Behörden an die Sachbearbeiter übergeben, sind nicht im Sinne verfahrensübergreifender Logiken modularisiert.

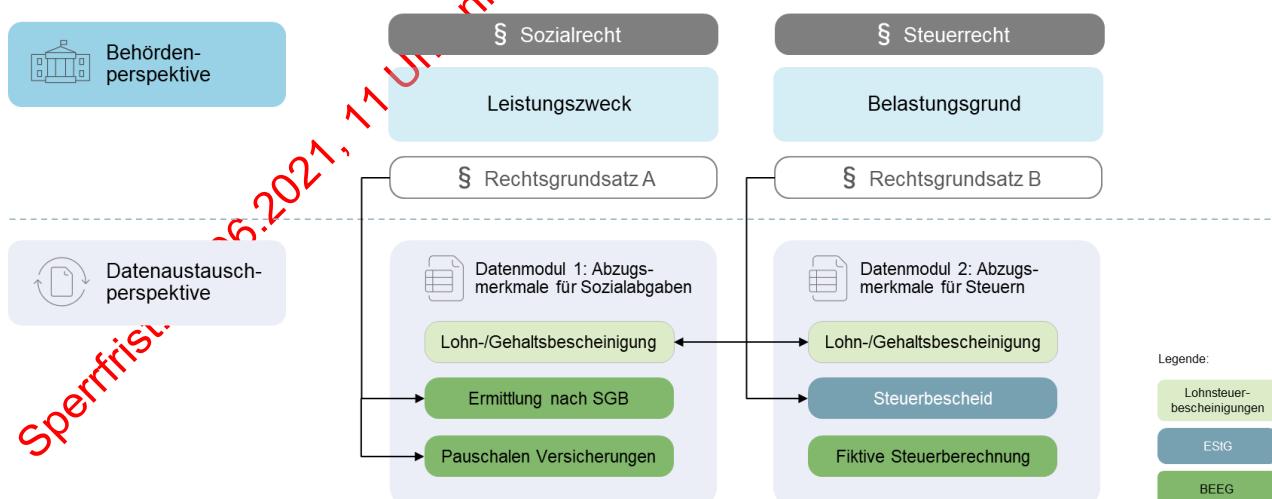


Abb. 38: Modularisierungsansatz im Verwaltungsvollzug

Die Modellierungen zeigen: Eine verfahrensübergreifende Modularisierung kann helfen, Bearbeitungsschritte in der Sachbearbeitung in den Fachverfahren zu vereinfachen. Die verfahrensübergreifende Nutzung von (Sub-)Modulen und ihren dazugehörigen Datenfeldern in den

elektronischen Fachverfahren der Behörden stößt bei den Rechtsprinzipien sowie den Belastungsgründen und Leistungszwecken der jeweiligen Verwaltungsleistung an ihre Grenzen, wie Abschnitt 5.2 zeigt. Dies hält jedoch nicht davon ab, die großen Datenströme, die im Zusammenhang mit der Einkommenserfassung stehen, effektiv und im Sinne einer aufwandsarmen Gestaltung der Verwaltungsleistungen zum Wohle der Bürger und Behörden zu nutzen. Die Modularisierung schafft datensparsame Bezugsgrößen, die sich weiterhin verfahrensspezifisch differenzieren lassen.

Handlungsempfehlungen



Die verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Betrachtung der Harmonisierung und Modularisierung sollte, wie das Beispiel ELFE zeigt, die Datenaustauschperspektive **in den Mittelpunkt rücken**. Die verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Betrachtungsweise spielt in den Stufen 3 und 4 des OZG-Reifegradmodells eine wesentliche Rolle.



Die einkommensbezogenen Datenströme wie rvBEA, ELSTER und DEÜV **müssen visualisiert werden**, um Bezüge zu einzelnen Verwaltungsverfahren festzustellen. Die bestehenden Datenfelder sind über alle betroffenen Zuständigkeitsbereiche hinweg verfahrensübergreifend kontinuierlich abzugleichen.



Als Ergebnis sollen möglichst **verfahrensübergreifend eindeutige referenzierbare Datenfelder** entstehen. Um eine einheitliche Datennutzung sowie einen verfahrensübergreifenden Datenabruft und -abgleich zu sichern, sollten Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen (Datenmodelle auf Basis einer Begriffsmodularisierung), Datenzuständigkeiten und Datenquellen in einem **Data Dictionary** (s. detaillierte Handlungsempfehlung auf S. 95) festgehalten werden und verbindlich gelten. Erst dann lassen sich die Begriffsmodule in Form von Datenfeldern mit den notwendigen Informationen zur technischen Datenstruktur abbilden.



Datenarchitektur und Informationen zur technischen Datenstruktur sollen bereits im **Gesetzgebungsverfahren** mitberücksichtigt werden (s. Handlungsempfehlung auf S. 95).

Sperrfrist: 29.

Data Dictionary



Ein Data Dictionary ist im Sinne dieses Gutachtens ein Glossar für Begriffe und Daten.

Im Data Dictionary werden neben den **Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen der Rechtsbegriffe** (Datenmodelle auf Basis von Begriffsmodulen) auch **Zuständigkeiten und Datenquellen** definiert:

- Ein Data Dictionary kann in Modulen definierte und in eindeutigen Datenstrukturen abbildbare Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten sowie dezentral bestehende Referenzwerke integrieren.
- Ein Data Dictionary unterstützt den Aushandlungsprozess zwischen den einzelnen Ressorts und fachlichen Stellen.
- Es enthält erforderliche Synonyme und Querverweise und hilft Parallel-Entwicklungen von Begriffsdefinitionen zu vermeiden.
- Es zeigt gegebenenfalls vorhandene Uneindeutigkeiten und macht transparent, wo eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen möglich oder geboten ist.
- Es bildet die Grundlage für die Erarbeitung verfahrensübergreifender Module.
- Es schafft Transparenz über die Zuständigkeiten in der digitalen Welt.
- Es ist ein Zwischenschritt zur Ertüchtigung des FIM-Repositorys, wo auf Basis der eindeutigen Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen auch Datenstrukturen definiert werden können, wie dieses Gutachten noch ausführt.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelaya

Handlungsempfehlungen



Die Einführung bundeseinheitlicher Referenzen in einem Data Dictionary zu einkommensbezogenen Daten oder auch allgemein zu Daten anderer wesentlicher Rechtsbegriffe würde von einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage profitieren. Gesetzlich festzuhalten sind

- die beteiligten Akteure (Wer stellt die Daten bereit? Wer kann auf die Daten zugreifen?),
- die Genehmigungsstellen (Wer koordiniert, steuert und genehmigt die technischen und organisatorischen Verfahren?),
- die technischen Grundlagen (z. B. Vereinheitlichung der Datenfelder, Einführung, Koordinierung und Steuerung von Datenaustauschstandards) sowie
- die organisatorischen Grundlagen (z. B. Einrichtung, Koordination, Steuerung und Überwachung des Data Dictionary).

Die im Aufbau befindliche Verwaltungsdaten-Informationsplattform gem. § 5a II Bundesstatistikgesetz und/oder die Registerlandkarte gem. § 3 I 1 Nr. 1 Identifikationsnummerngesetz könnten Werkzeug eines Data Dictionary sein.



Zudem sind die Verwaltungsdaten-Informationsplattform bzw. die Registerlandkarte wichtige Werkzeuge, um

- im Sinne des Once-Only-Checks zu prüfen, ob und inwieweit im Zuge der Vorbereitung neuer Gesetze oder im Rahmen von Digitalisierungsprojekten auf bestehende Daten zurückgegriffen werden kann,
- Doppelungen von Datenbeständen aufzudecken und anschließend Mehrfachdatenhaltung zu reduzieren und
- durch Transparenz die Schaffung neuer Datenbestände gezielt zu verhindern.

~~6.4 Technische Voraussetzungen für die Digitalauglichkeit von Rechtsbegriffen~~

Eine integrierte Datenarchitektur mit verfahrensübergreifend abgestimmten Datenfeldern und Datensätzen ist Voraussetzung, um einen Datenaustausch zu gewährleisten und eine fachlich korrekte Nachnutzung von Daten sicherzustellen. Sollen bspw. zwei Fachverfahren Daten austauschen, müssen diese „dieselbe Sprache sprechen“ (semantische Interoperabilität) in Bezug auf Datenfelder und die Bedeutung von Informationen. Die beschriebene fachliche Harmonisierung am Beispiel des Einkommensbegriff schafft die Grundlage für eine möglichst redundanzfreie, konsistente Datenhaltung über verschiedene Verfahren hinweg. Das Beispiel Einkommensbegriff zeigt, dass bereits die sprachliche Harmonisierung ohne materielle Änderung des Rechts über Zuständigkeiten und Rechtsgebiete hinweg wesentlich zu dieser Eindeutigkeit beitragen kann.

Soll ein Datenaustausch zwischen den verschiedenen Registern und Fachverfahren (vgl. Infobox 7 und Infobox 6) erfolgen, sind die technischen Schnittstellen sowie das Austauschformat abzustimmen.

Analog zur fachlichen Harmonisierung ist auch die technische Vereinheitlichung verfahrensübergreifend anzugehen. Aus dem in Abschnitt 6.3 empfohlenen Data Dictionary muss dazu ein Data Repository abgeleitet werden (d. h. die Abbildung der modularisierten Rechtsbegriffe auf Datenstrukturen bis auf Datenfeldebene).

Data Repository



Das Data Repository nach Maßgaben dieses Gutachtens richtet sich an die Vollzugsbehörden. Es enthält im Zielbild alle Informationen, die auch das Data Dictionary bereithält und übersetzt die Begriffsdefinitionen in Datenfelder. Hierzu wird auch die technische Datenstruktur eines Begriffsmoduls definiert (Codelisten, Feldtypen, Datenfeldgruppen, Datenfelder etc.). Diese Informationen werden zur Erstellung von Formularen und Fachverfahren genutzt. So kann eine Standardisierung erreicht werden. Das FIM-Repository wird bereits im Zuge der OZG-Umsetzung für Stufe 3 befüllt.

Die Abbildung auf Datenfeldebene leistet ein Data Repository, d. h. die konkreten Vorgaben für beispielsweise einen Antrag stellt das Data Repository bereit. Das FIM-Repository als Beispiel wird bereits im Zuge der OZG-Umsetzung für Reifegrad 3 befüllt, jedoch wird die ganzheitliche fachlich-rechtliche Bewertung und Abstimmung von Begriffen ressortübergreifend vernachlässigt.¹⁷³

Daher wird als notwendiger Zwischenschritt empfohlen, die Harmonisierung von Rechtsbegriffen in Form einer Modularisierung von Rechtsbegriffen im Sinne dieses Gutachtens im Data Dictionary zu koordinieren, bis Repository und Dictionary sich widerspruchsfrei referenzieren können. Dazu ist eine Begriffsdefinition auf Rechtssetzungsseite eindeutig vorzugeben. Im Data Repository lassen sich die in Abschnitt 6.1 aus Rechtsbegriffen und Verweisen abgeleiteten Module (s. Abb. 34) als technische Datenstruktur abbilden und hinterlegen.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gekürzte Fassung!

¹⁷³ OZG-Leitfaden: Vorgehen in Umsetzungsprojekten [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.4+Vorgehen+in+Umsetzungsprojekten> (ges. am 25.05.2021).

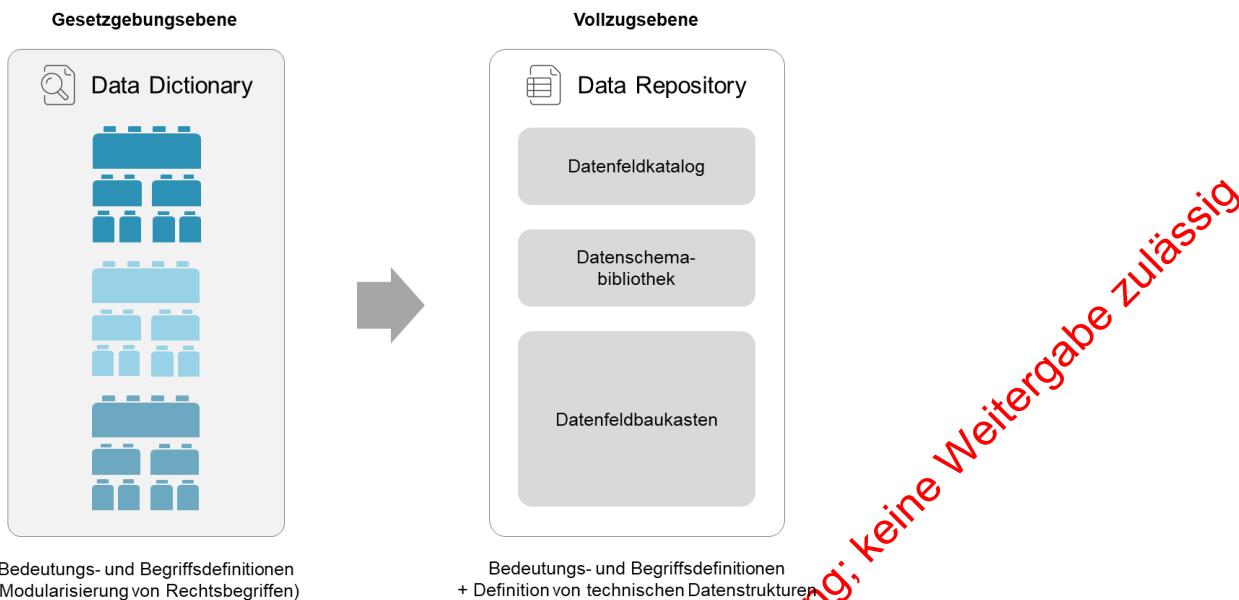


Abb. 39: Data Dictionary (Gesetzgebungs Ebene) und Data Repository (Vollzugsebene)

Das Data Repository sollte eine Cross-Reference-Liste enthalten, mit der sich nachvollziehen lässt, in welchen Verfahren die einzelnen Datenstrukturen genutzt werden. Für den im Gutachten betrachteten Einkommensbegriff würde dies bedeuten, dass anhand des Begriffes selbst alle betroffenen Verwaltungsleistungen referenziert werden. So können bei Änderungen der fachlichen Begriffe alle betroffenen Fachverfahren identifiziert werden, in denen die konkreten Datenstrukturen anzupassen sind. Das Data Repository gibt die Struktur der Information und deren Form vor. Als sinnvolle Best Practice hat sich verwaltungsebenenübergreifend XML und vor allem XFall innerhalb von XÖV bewährt.

XFall

XFall ist der allgemeine Transportstandard und zugleich der fachliche Übertragungsstandard für spezielle behördliche Antragsverfahren. XFall umfasst einen universellen Transportcontainer für Dokumente (Briefumschlag), eine Bausteinsammlung und eine systematische Vorgabe für die Übertragung von Fachdaten (Formularfelder und weiterer antragsspezifischer Inhalt). Mit XFall kann damit für fast jedes behördliche Antragsverfahren ein uniformes Transportformat aufgesetzt werden.

Infobox 29: XFall-Standard¹⁷⁴

¹⁷⁴ XRepository: XFall-Daten XÖV [online]. Abr. unter: https://www.xrepository.de/details/urn:xoev-de:it-plr:standard:xfall-daten_4.0.0 (ges. am 25.05.2021).

XÖV

XÖV ist ein XML-Standard zur elektronischen Übermittlung von textbasierten Informationen in der öffentlichen Verwaltung. Es ist ein textbasiertes Datenformat, welches die fachlichen (semantischen) Standards für den elektronischen Daten- und Informationsaustausch zwischen Behörden festsetzt. Ein XÖV-Standard definiert, in welcher textlichen Form Informationsbausteine übermittelt werden sollen. Beispielsweise definiert XMeld die Übermittlung von Adressdaten zwischen Meldebehörden und anderen Behörden. Für die Datenübermittlung zwischen dem Bürgeramt und der Bundesdruckerei wird XhD (Hoheitliche Dokumente) verwendet; für die Übermittlung von Daten zu Waffenbesitz gibt es den Standard XWaffe.

Infobox 30: XÖV-Standard¹⁷⁵

Für die rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Akteuren des öffentlichen und oder privaten Sektors wurden bereits zahlreiche Kommunikationskanäle implementiert.¹⁷⁶ Zudem gibt es sehr unterschiedliche Kommunikationsszenarien mit verschiedenen Verzeichnisdiensten.¹⁷⁷ Diese heterogene Dienst-Landschaft erforderte zahlreiche Schnittstellen und erschwerte in der Vergangenheit den direkten Datenaustausches (Point-to-Point). Hierfür haben sich aktuell verschiedene Integrationsmuster zur Überbrückung der heterogenen Landschaften bewährt. Als gelungene Integration über Systemgrenzen hinweg ist der Aufbau der G2X-Serviceplattform zu nennen, die auf den Erfahrungen der Umsetzung des besonderen elektronischen Behördenpostfachs (beBpo) fußt. G2X hat zum Ziel, die vollständige, rechtsverbindliche Abwicklung von Transaktionen im Bereich des E-Government mittels digitaler Signaturen zu ermöglichen. Solche Integrationsplattformen erleichtern die bidirektionale Anbindung von Verfahren und bieten eine fertige, standardisierte Kommunikationsinfrastruktur.

G2X

Mit dem G2X-Kommunikations-Dienst soll eine Kapselung der benötigten Funktionalitäten in einem zentralen Dienst erfolgen, der gesetzeskonforme elektronische Kommunikationskanäle ermöglicht. Dadurch können die bestehenden Schnittstellen konsolidiert werden. G2X ist die Infrastruktur für die rechtssichere elektronische Kommunikation von Behörden mit internen und externen Stellen. Die Abkürzung G2X steht für G = Government, also Regierung bzw. Behörden, die 2 steht für die englische Ziffer „two“, umgangssprachlich „to“ also „zu“, das X meint x-beliebige Kanäle.

Infobox 31: G2X¹⁷⁸

¹⁷⁵ ITZBund: XÖV – Das Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung [online]. Abr. unter: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/standardloesungen/xoev/xoev.html> (ges. am 20.05.2021).

¹⁷⁶ Zu nennen sind hier bspw. EGVP (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach), beBpo (besonderes Behördenpostfach), DE-Mail-Gateway, Virtuelle Poststellen (als Intermediäre)

¹⁷⁷ Zu nennen sind bspw. DVDV (Deutsches Verwaltungsdienste-Verzeichnis) oder SAFE (Secure Access to Federated eJustice and E-Government)

¹⁷⁸ Vgl.: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [online]. Abr. unter: [https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Dienstekonsolidierung_Newsletter_03.pdf?blob=publicationFile](https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Dienste%20Bund/Dienstekonsolidierung_Newsletter_03.pdf?blob=publicationFile) (ges. am 25.05.2021).

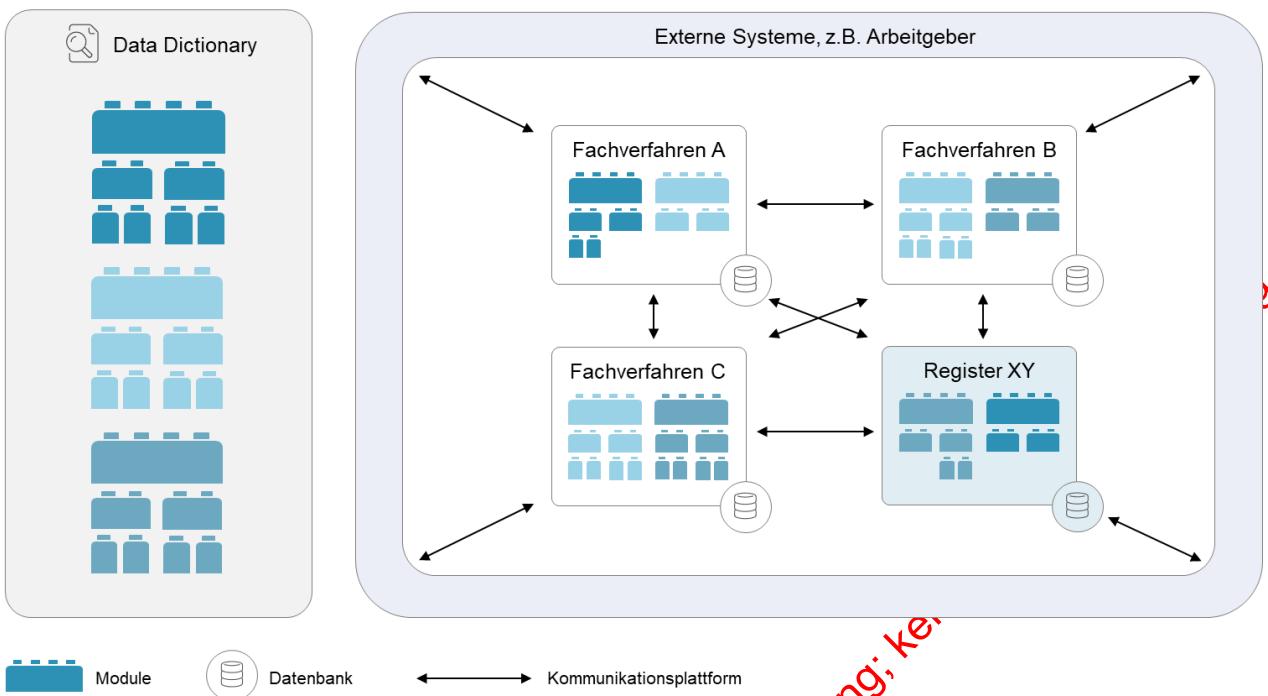


Abb. 40: Verfahrensübergreifender Datenaustausch Point-to-Point

Bei einem verfahrensübergreifenden Datenaustausch muss jedes Fachverfahren über die Information verfügen, an welche anderen Fachverfahren es Daten versenden kann. Dieses Prinzip ist vergleichbar mit einem Telefonnetz, in dem jeder Teilnehmer mit jedem anderen Teilnehmer direkt in Kontakt treten kann. Ein Telefonbuch liefert hierbei die Information, welche Teilnehmer unter welcher Telefonnummer erreichbar sind. Das Diensteverzeichnis der öffentlichen Verwaltung (DVDV) (vgl. Infobox 32) definiert sich selbst als eine Art Telefonbuch. DVDV lässt sich auch durch Kommunikationsplattformen wie G2X für eine eindeutige Adressierung nutzen. Dabei ist im Zuge einer Sachbearbeitung zu jedem Zeitpunkt klar, welche Daten welche zuständige Stelle nutzen darf („Zweckbindung der Daten“). Daten-Umfang und Format sind zwischen beiden Fachverfahren abgestimmt.

DVDV fungiert hierbei im übertragenen Sinne als Telefonbuch und G2X als Leitung oder Kommunikationskanal des verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausches.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr. Richtlinie eingefasst; keine Fristverlängerung!



DVDV

Das Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV) ist eine föderale Anwendung des IT-Planungsrates und fungiert als fach- und ebenenübergreifende Infrastrukturkomponente für Deutschlands E-Government-Landschaft. Etwa 30 000 Fachverfahren sind bundesweit im DVDV registriert. Das Protokoll zur Verschlüsselung von Nachrichten OSCI-Transport sichert die Kommunikation ab.

DVDV hat somit die Funktion einer zentralen Registrierungsstelle für Online-Dienste der öffentlichen Verwaltung. Über den DVDV-Server können Behörden Verbindungsdaten zum gewünschten Empfänger abfragen und dann zur Aufnahme einer Verbindung nutzen. Nach Erhalt der Verbindungsdaten und dem Aufbau der Kommunikation funktioniert der Datenaustausch unabhängig von DVDV.

Infobox 32: DVDV¹⁷⁹

DVDV und ergänzend die G2X-Serviceplattform als standardisierter Basis- und Querschnittsdienst zeigen, dass die technische Infrastruktur weit genug fortgeschritten und verfügbar ist. Zur Umsetzung einer integrierten Datenarchitektur sind damit die technischen Voraussetzungen grundsätzlich gegeben.

Neben der Zentralisierung von Datenstandards sehen die Infrastrukturen in Bund und Ländern in den jeweiligen IKT-Architekturen entsprechende Basis- und Querschnittsdienste vor. Vor allem der politische Druck zur OZG-Umsetzung führt zunehmend zu einem produktiven Ausrollen der notwendigen Basis- und Querschnittsdienste. Diese ITK-Infrastrukturen erlangen langsam die notwendige Reife, die verschiedenen Datenarchitekturen zu konsolidieren bzw. zu integrieren. Der Vorteil dieser integrierten Datenarchitektur: Sie vermeidet redundante Entwicklungen von Funktionalitäten in vielen Registern und Fachverfahren.

Stellen entkoppelte Basis- und Querschnittsdienste die nötigen Funktionalitäten bereit, existieren die technischen Voraussetzungen für eine produktive Nutzung einer abgestimmten modularen Begriffsdefinition. Da Kommunikationskanal und Form der Information mit Verweis auf die genannten Referenzen als technisch umsetzbar zu bewerten sind, ist nun der Inhalt der Information bzw. Bedeutung und Definition einer Information (bspw. eines Rechtsbegriffs) gemeinsam abzustimmen. Am Beispiel rvBEA beschreibt Abschnitt 4.5 anhand der Entgeltdaten, welche Bedeutung die Abstimmung über einen datensparsamen Umgang bei großen Datenströmen verfahrensübergreifend hat.

Mit einer integrierten Datenarchitektur können Datenfelder, Datensätze und Datenströme zwischen Fachverfahren nachgenutzt werden. Daten der öffentlichen Verwaltung können aus technischer Sicht dort verbleiben, wo sie erhoben worden sind. Sie können damit und auch zukünftig dezentral gehalten werden. Die verpflichtende Umsetzung durch das OZG hat viele technologische Voraussetzungen für medienbruchfreie Prozesse geschaffen. Zugleich führte der Umsetzungsdruck jedoch zu einer gegenläufigen Parallelisierung in der Umsetzung, die einem Data Dictionary-Ansatz zuwiderläuft. Die Herausforderung, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des Reifegrads 4 OZG (s. Infobox 8) mit Once-Only-Prinzip ist nun die Standardisierung der Bedeutung und Form der Daten, bundeseinheitlich verbindlich zu regeln. Wie dies gelingen kann, wird im folgenden Abschnitt dargelegt.

¹⁷⁹ CIO: Infrastruktur (INF) Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis [online]. Abr. unter: https://www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Dienste-Bund/Infrastruktur/DVDV/dvdv_node.html (ges. am 20.05.2021); ITZBund: Verfahrensbeschreibung DVDV [online]. Abr. unter: https://www.itzbund.de/SharedDocs/Downloads/DE/itloesungen/standardloesungen/dvdv/DVDV_Verfahrensbeschreibung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (ges. am 20.05.2021).

Ausblick: Verfahrensübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter

Ist die verfahrensübergreifende Harmonisierung entsprechend fortgeschritten, könnte ein Datenrouter der nächste mögliche Schritt sein. Der Datenrouter baut auf den bestehenden Systemen auf, bildet jedoch eigene Schnittstellen zu den Fachverfahren und Registern. So können, Datenschutzkonformität und entsprechende Sicherheitsstandards vorausgesetzt, selektiv auch fachliche Daten aufgenommen und verteilt werden.

Darin besteht der Vorteil, dass für Bürger, Unternehmen und die Behörden selbst ein verfahrensübergreifender Zugangs- oder Verteilpunkt entsteht. So können zum Beispiel bei Rückfragen, Auskunftsersuchen oder Einwilligungsbedarf Daten über angebundene Systeme wie Servicekonten oder Formularsysteme ausgetauscht werden.

Im Projekt FIT-Connect wird mit der XFall API¹⁸⁰ zum Beispiel die Übergabe von Antragssystemen an die einzelnen Fachverfahren im Rahmen eines Proof of Concept (PoC) erprobt.¹⁸¹ Optional und in begrenztem Umfang ist die Übertragung von fachlichen Daten dort bereits enthalten.

Durch die Weiterentwicklung in Richtung verfahrensübergreifender Datenrouter bzw. eines Datenrouterverbundes könnte die Etablierung von Datenaustauschbeziehungen zwischen dezentralen Datenbeständen und Fachverfahren stark vereinfacht werden. Eine solche Verbindungsplattform, die über die bestehenden Funktionen bloßer Verzeichnisdienste und sektorspezifischer Datenaustauschregime hinausgeht, würde Integrationskosten senken und einzelne Fachverfahrens- und Datenquellenbetreiber entlasten. Je weniger sich aber die einzelnen Verbundteilnehmer „kennen“, desto stärker sind sie darauf angewiesen, dass Datenquellen zu ihrem Datenbedarf passen und inhaltlich wohldefiniert sind. Dafür ist die behördenübergreifende Harmonisierung der technischen Datenstruktur eine zwingende Voraussetzung.

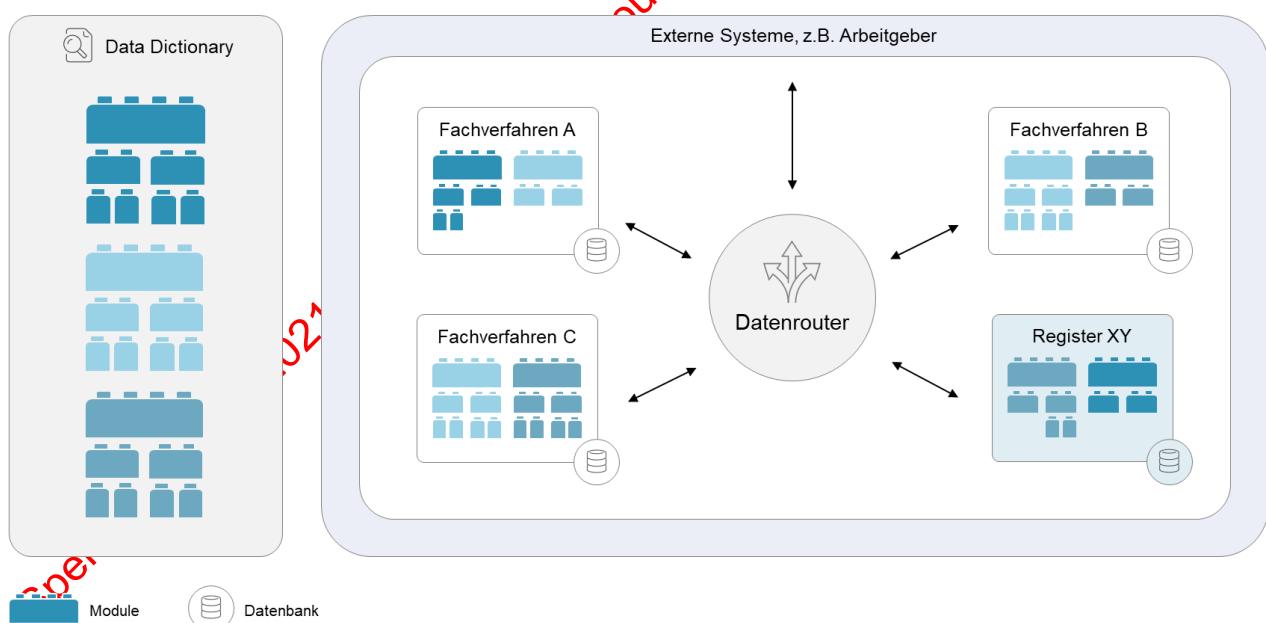


Abb. 41: Verfahrensübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter

¹⁸⁰ API steht für Application Programming Interface und kann ins Deutsche als Programmierschnittstelle übersetzt werden. API ist ein Programmteil eines Softwaresystems, der anderen Programmen für Anbindung an dieses System bereitgestellt wird.

¹⁸¹ Föderale IT-Kooperation: Überblick über die XFall API [online]. URL: https://fit-connect.fitko.de/docs/antrags-api/docs/_Overview.md (ges. am 20.05.2021).

Erkenntnisse

Eine integrierte Datenarchitektur mit verfahrensübergreifend abgestimmten Datenfeldern und Datenstrukturen ist Voraussetzung, um einen Datenaustausch zu gewährleisten und eine fachlich korrekte Nachnutzung von Daten sicherzustellen.

Zum **Datenaustausch müssen die Fachverfahren dieselbe Sprache sprechen** (semantische Interoperabilität). Semantische Interoperabilität schafft die Grundlage für einen möglichst redundanzfreie konsistente Datenhaltung über verschiedene Verfahren hinweg.

Die **G2X**-Serviceplattform erleichtert die bidirektionale Anbindung von Verfahren und bietet beispielhaft eine fertige standardisierte Kommunikationsinfrastruktur. G2X fungiert als Leitung oder Kommunikationskanal beim verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausch.

DVDV lässt sich als Telefonbuch oder (Verbindungsdatenbank) beim verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausch nutzen.

Die technische Datenstruktur der öffentlichen Verwaltung ist weit genug fortgeschritten. Die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung einer integrierten Datenstruktur sind gegeben. Die Daten können auch künftig **dezentral** gehalten werden, mit einer integrierten Datenarchitektur sind sie jedoch zwischen Fachverfahren nachnutzbar.

OZG führt durch Umsetzungsdruck zu einer gegenläufigen Parallelisierung. Der Top-Down-Ansatz des Data Dictionary, die Standardisierung von Bedeutung und Form der Daten muss bundeseinheitlich und verbindlich werden.

6.5 Der modularisierte Rechtsbegriff im digitalisierten Verwaltungsvollzug

Digitalauglichkeit von Gesetzen

Moderne Gesetzgebung muss Digitalauglichkeit bereits bei der Formulierung von Gesetzen berücksichtigen, um einen effizienten, bürger- und behördenfreundlichen digitalen Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Die Anforderungen an einen reibungslosen Verwaltungsvollzug sind zu jeder Zeit im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Wird im Rahmen des Rechtssetzungsverfahren und bei einer Bereinigung des Rechtsbestands durch die Modularisierung uneinheitlich gebrauchter Rechtsbegriffe eine begriffliche Harmonisierung erreicht, lassen sich die harmonisierten Begriffe in Form der definierten Module in Datenfeldern abbilden und damit in Fachverfahren nutzen. Die Rechtsbegriffe wären digitalauglich.

Wie wird das erreicht?

Ein Data Dictionary (bundeseinheitliches Referenzwerk) kann in Modulen definierte und in eindeutigen Datenstrukturen abildbare Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten sowie dezentral bestehende Referenzwerke integrieren. Ein **Data Dictionary** ist dabei als **Zwischenschritt** zu verstehen; es unterstützt den Aushandlungsprozess zwischen den einzelnen Ressorts und enthält erforderliche Synonyme und Querverweise. Das Data Dictionary sollte bundesweit verbindlich für die Nutzung von Rechtsbegriffen befüllt werden und gelten. Im Ergebnis müssen dann für die Digitalisierung erforderliche Datenfeld- sowie Datenfeldgruppdefinitionen erzeugt werden. Diese werden im **nächsten Schritt in einem Data Repository** gepflegt, sobald die Rechtssetzungsseite die Rechtsbegriffe harmonisiert hat.

Ein **Data Dictionary** unterstützt somit den Gesetzgeber dabei, bestehende Rechtsbegriffe zu harmonisieren und neue Rechtstexte zu erarbeiten. Es enthält dazu lediglich die Bezeichnungen für die Datenfeldgruppen und Datenfelder sowie die entsprechenden Kardinalitäten. Erfassen sollte es zudem weitere Informationen wie die Zuständigkeiten für die Pflege, Verknüpfungen zu konkreten Gesetzen und die verbindlichen Quellen für die tatsächlichen Informationen (z. B. Personenstandsregister).

Das **Data Repository** hingegen richtet sich an die Vollzugsbehörden und Fachverfahrenshersteller, welche die konkreten Stammdaten für die Erstellung von Formularen und Fachverfahren nutzen sollen. Daher

müssen an dieser Stelle auch technische Informationen wie Feldtypen, Feldlängen und Validierungsinformationen enthalten sein, welche erst zu einer vollständigen Standardisierung führen.

Eine Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung würde die begriffsdefinitorische Harmonisierung auf Rechtssetzungsseite fördern. So besteht bspw. seit 2018 in Dänemark ein obligatorischer Digitalisierungstauglichkeitscheck für Gesetze.¹⁸² Leitprinzipien für den Digitaltauglichkeitscheck sind einfache, klare Regeln, digitale Kommunikation, die Möglichkeit der automatischen Sachbearbeitung, einheitliche Begriffe und Definitionen sowie eine Nachnutzbarkeit der Daten.¹⁸³ Die Digitaltauglichkeit von Gesetzen fördern weitere (geplante) Maßnahmen wie ein Digital-TÜV, Wirksamkeits- und Praxis-Checks sowie ein weitreichenderes Einbinden von Betroffenen und Gesetzgebungslaboren¹⁸⁴. Auch auf europäischer Ebene werden Ansätze zur Formulierung von digitaltauglichen Gesetzen vorangetrieben.¹⁸⁵ Die Anbindungsfähigkeit zur EU-Ebene ist bei deutschen Maßnahmen und Initiativen zur Förderung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen stets mitzudenken.

Der folgende Abschnitt erörtert, wie sich ein modularisierter Rechtsbegriff auf Datenfelder übertragen lässt, um im Verwaltungsverfahren genutzt zu werden.

FIM-Repository als Lösung?

Genau an dieser Stelle setzt das FIM¹⁸⁶ an:

FIM sieht vor, dass die Ministerialverwaltung im Zuge der Gesetzesvorbereitung neben dem Gesetzentext auch die konkreten, digitalisierbaren Vollzugsinformationen bereitstellt. Hierzu gehören neben einem bundesweit einheitlichen Stammtext, welcher die Verwaltungsleistung für die Verwaltungskunden beschreibt, ein Prozessmodell für den Verwaltungsvollzug sowie ein entsprechendes Datenmodell (Stammdatenschema). Dieses Datenmodell enthält alle für den Verwaltungsvollzug erforderlichen Datenfelder, Datenfeldgruppen, Code-Listen und Regeln. Die Datenfelder haben neben einer standardisierten Bezeichnung auch definierte Datentypen, Feldlängen sowie Plausibilisierungsregeln.

Die zu nutzenden Datenfelder, Datenfeldgruppen, Code-Listen und Regeln werden in einem zentralen FIM-Repository verwaltet. Einmal von der FIM-Bundesredaktion freigegeben, sollen Bundesbehörden und Länder diese nachnutzen können. Somit bietet FIM den konzeptionellen und in Teilen auch praktischen Ausgangspunkt für eine durchgängige Verwaltungsdigitalisierung.

Allerdings erreicht das FIM-Konzept in der Praxis bisweilen noch nicht die gewünschte Reichweite:

1. FIM-Stamminformationen (Texte, Datenfelder und Prozesse) für Bundesgesetze, welche Länder bzw. Kommunen vollziehen, erstellen die Bundesländer im verteilten Vorgehen und nicht die Bundesebene.¹⁸⁷ Obwohl dies das FIM-Konzept anders vorsieht.

¹⁸² Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019): Digitalisierungstauglichkeitscheck. Beispiele aus Dänemark [online]. Abr. unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/96990/Digitalisierungstauglichkeit.pdf> (ges. am 01.05.2021).

¹⁸³ Vollständige Liste der Prinzipien s. in: Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019): Digitalisierungstauglichkeitscheck (Fn. 180). S. 5.

¹⁸⁴ Nationaler Normenkontrollrat: 6. Kernbotschaft NKR-Gutachten 2019 [online]. Abr. unter: [6. Kernbotschaft NKR-Gutachten 2019 \(bund.de\)](https://bund.de) (ges. am 25.05.2021).

¹⁸⁵ Vgl. Joinup – European Commission: Digital-ready Policymaking. [online]. Abr. unter: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policymaking> (ges. am 01.05.2021).

¹⁸⁶ Vgl.: FIM Portal [online]. Abr. unter: <https://fimportal.de/> (ges. am 24.05.2021).

¹⁸⁷ Vgl. IT-Planungsrat: OZG-Umsetzung [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html (ges. am 24.05.2021).

2. Im Leistungskatalog werden aktuell nur zehn standardisierte Datenfelder und 19 Stammdatenschemata für Verwaltungsleistungen veröffentlicht.¹⁸⁸
3. Die FIM-Vorgaben wurden bisher – mit Ausnahme der allgemeinen Leistungsinformationen – nicht verpflichtend gefordert und werden daher nicht durchgängig in den Ländern und Kommunen angewendet.¹⁸⁹ Auch die Einbindung der Vorgaben durch FIM werden derzeit noch nicht hinreichend in OZG und E-Gesetzgebung berücksichtigt.

Das aktuelle Vorgehen im Rahmen der OZG-Umsetzung führt wie an Fallbeispielen im Gutachten dargestellt zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Datenmodellierung. Zudem lassen die Zeitpläne vieler Digitalisierungsvorhaben wenig Raum für ressortübergreifende Harmonisierungen.

Der hohe Digitalisierungsdruck kann somit verfahrensbezogen zu einem ausschließlichen Fokus auf die digitale Bereitstellung aller vom OZG erfassten Verwaltungsleistungen führen. Organisations- und Prozessoptimierungen sowie Standardisierungen sind dabei wenig berücksichtigt. Eine Datenharmonisierung muss einer Digitalisierung vorgelagert sein. Eine simultane Erstellung unterschiedlicher Datenmodelle in den Bundesländern führt zu keinem befriedigenden Ergebnis.

Dies erschwert eine verfahrensübergreifende Harmonisierung und/oder Modularisierung, wie sie sich aus den Erkenntnissen der Rechtsbegriff-Analyse ergibt. Dies ist dann mit einem großen Aufwand nachträglich zu korrigieren. Deshalb ist die datenstrukturelle Abbildung der rechtlich abgeleiteten Module (vgl. Abschnitt 6.3) bei der Modellierung zu berücksichtigen.

Die Schaffung von einheitlichen Datenmodellen gelingt nur über einen verbindlichen Top-Down-Ansatz. Wie im FIM-Konzept vorgesehen, sind die Datenmodelle auf der Gesetzgebungs Ebene verbindlich zu definieren.

Hierzu sind folgende Schritte erforderlich:

1. Eine zentrale Stelle für den Betrieb eines einheitlich geltenden Data-Repositorys ist zu schaffen oder ertüchtigen.

Ein Data-Repository muss als kleinster gemeinsamer Nenner ressortübergreifend einheitliche Datenfeldbeschreibungen enthalten. Neben einer entsprechenden Bezeichnung müssen auch Feldtypen, Feldlängen und Validierungsregeln enthalten sein. Falls Datenfelder fehlen, sind diese vor der Eintragung in das Repository mit allen Ressorts abzustimmen.

Eine Ebene höher sollten einzelne Datenfelder zu Gruppen zusammengefasst werden, welche ebenfalls für eine verpflichtende Nachnutzung freizugeben sind.

Im aktuell vorhandenen FIM-Repository für Datenfelder lässt sich jedes Datenfeld mit den nachfolgenden Attributen hinterlegen (**technische Datenstruktur eines Begriffsmoduls**):

¹⁸⁸Vgl. FIM Portal: [online]. Abr. unter:

<https://fimportal.de/suche/%3FsearchWord=%26L=%26D=1%26P?cHash=96354fc09737c644350b5897649c69bc> (ges. am 24.05.2021).

¹⁸⁹ Vgl. IT-Planungsrat: 26. Sitzung des IT-Planungsrats vom 28. Juni 2018 [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Sitzung_26.html?pos=2 (ges. am 25.05.2021); Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung nach § 3 Abs. 2a des E-Government-Gesetzes [online]. Abr. unter: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/167/1916780.pdf> (ges. am 25.05.2021).

Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit

ID	F82000976
Name	Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit
Bezeichnung	<ul style="list-style-type: none"> Eingabe: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit Ausgabe: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit
Hilfetext	<ul style="list-style-type: none"> Eingabe:
Beschreibung	(keine)
Definition	(keine)
Bezug	Bezug zu Rechtsnorm oder Standardisierungsvorhaben: (keiner)
Redaktionsinfo	<ul style="list-style-type: none"> Status: Aktiv Erstellt am 25.05.2021
Strukturelementart	Rechtsnormgebunden
Feldart	Statisch
Datentyp	Geldbetrag
Präzisierung	(keine)
Inhalt	(keiner)

Regeln

(keine)

Versionen

(keine)

Referenzen

G82000441 Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit 1

Abb. 42: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit – beispielhafte Darstellung im FIM

Sperre bis 29.06.2021

Die einzelnen Datenfelder können wiederum zu Gruppen zusammengefasst werden und somit Rechtsbegriffe teilweise oder vollständig in einem Datenmodell abbilden. Die folgende Darstellung verdeutlicht dies an einem Teilbereich des derzeitigen einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs. Dieser weist bereits eine recht klare Modularisierung auf, die zu Darstellungszwecken genutzt werden kann. Damit soll aber nicht der noch erforderlichen Harmonisierung der Module über die Rechtsgebiete hinweg vorgegriffen werden.



Abb. 43: Datenfeldgruppe „Einkommen“ – Beispielhafte Darstellung im FIM

Die mit einem „G“ beginnenden IDs weisen auf eine Datenfeldgruppe hin, welche einen strukturierenden Charakter hat. Datenfeldgruppen können Datenfelder und auch weitere Datenfeldgruppen zusammenfassen. Bei den mit „F“ beginnenden IDs handelt es sich hingegen um konkrete Datenfelder, welche einen Wert enthalten können.

Die vorangestellten Zahlen (z. B. 1 oder 0:1) sind sogenannte Kardinalitäten, welche die minimalen und maximalen Auftretenshäufigkeiten ausweisen. So steht „0:1“ dafür, dass ein konkretes Subjekt oder Objekt nicht zwingend über das entsprechende Attribut verfügen muss, jedoch maximal eine Ausprägung haben darf. Die „1“ hingegen gibt an, dass genau eine Angabe erfolgen muss.

Zusätzlich können für die Nutzung der Datenfeldgruppen und Datenfelder auch Regeln hinterlegt werden, wie oder wann eine Anwendung der Datenfelder und Datenfeldgruppen erfolgen soll. Über zu hinterlegende Codelisten lassen sich einem Datenfeld definierte Wertelisten zuweisen.

Den Zusammenhang der genannten Objekte verdeutlicht folgende Grafik:

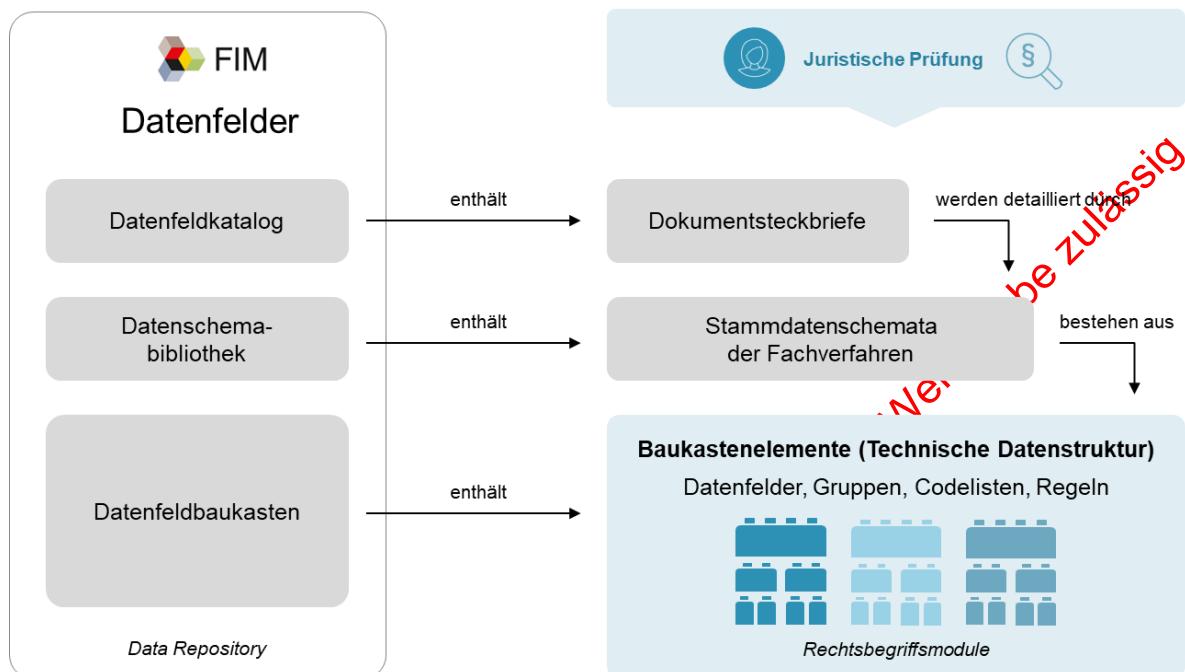


Abb. 44: FIM-Baustein Datenfelder im Zusammenspiel mit Rechtsbegriffsmodulen

2. Datenmodell für Rechtsbegriffe

Ausgangspunkt für die Befüllung des Repositorys sollte ein Datenmodell aller Rechtsbegriffe sein. Dies enthält auch allgemeine Eigenschaften und Identifikatoren, möglichst unabhängig vom jeweiligen Fachkontext. Dies beschreibt z. B. der am 01.04.2021 vom BMWi veröffentlichte Standard XUnternehmen¹⁹⁰ (s. Infobox 33). Dabei ist jedoch eine ressortübergreifende Abstimmung und Anwendung sicherzustellen.

In einem nächsten Schritt sollten die zuständigen Fachressorts, in Abstimmung mit allen anderen Ressorts, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Rechtsbegriffe definieren und in einer Datenstruktur dokumentieren. Hierbei muss, wie beschrieben, auf eine Datenfeldebene heruntergebrochen werden. Entweder sind die für die Beschreibung des Rechtsbegriffs erforderlichen Datenfelder aus einem zentralen Repository zu beziehen oder, falls nicht vorhanden, neu zu definieren. Alle Ressorts müssen jede neue Definition akzeptieren. Für die inhaltliche Abstimmung sowie Betrieb und Pflege eines solchen Repositorys bedarf es einer zentralen Stelle, wie der FIM-Bundesredaktion.

Danach erfolgt eine Zusammensetzung der Datenfelder zu Datenfeldgruppen, welche zunächst die kleinste sinnvolle Einheit eines Rechtsbegriffs bilden. Diese Gruppen können wiederum zu einem in der Ressorthoheit liegenden größeren Rechtszusammenhang zusammengefasst werden.

Neben konkreten Datentypen, Feldlängen und Plausibilisierungen benötigen Datenfeldgruppen auch die Angabe der minimalen und maximalen Kardinalitäten.

Die so erzeugten Rechtszusammenhänge sind wiederum im Repository für die Wieder- und

¹⁹⁰ <http://xunternehmen.de/kerndatenmodell-in-der-version-1-0-veroeffentlicht>

Weiterverwendung abzulegen. Über Datenfeldgruppen lassen sich so Übereinstimmungen in Formularen und Verfahrensgängen identifizieren.¹⁹¹

3. Datenmodell für konkrete Verwaltungsleistungen

Aufbauend auf diesen modularisierten Rechtsbegriffen sind die erforderlichen Daten für den konkreten Verwaltungsvollzug pro Leistung verbindlich zu strukturieren. Dies wird im FIM-Kontext als Stammdatenschema definiert. Dieses Stammdatenschema darf ausschließlich aus den Datenfeldern und Datenfeldgruppen des Repositorys bestehen.

Die rechtsetzende Ebene muss für die jeweiligen Datenfelder bzw. Datenfeldgruppen die Quelle für die zu verarbeitenden Daten vorgeben. Dies darf nicht im Ermessen der Vollzugsebene liegen.



XUnternehmen

Mit XUnternehmen hat die Wirtschaftsministerkonferenz 2020 einen Datenstandard für die Wirtschaftsverwaltung beschlossen. Für wirtschaftsbezogene Verwaltungsdienstleistungen liefert XUnternehmen XÖV-Fachmodule zur Anbindung von Fachverfahren (s. Infobox 6). Für die Umsetzung wirtschaftsbezogener Verwaltungsleistungen liefert XUnternehmen Datenstandards und die informationstechnische Darstellung der Stammdaten von Unternehmen, diese werden in einem allgemeinen Datenstandard dem Kerndatenmodell definiert. Das Kerndatenmodell wird in FIM als nachnutzbares Basismodul für XÖV-Standards (s. Infobox 30) bereitgestellt.

Infobox 33: XUnternehmen

Die verfahrensübergreifende Betrachtung der Harmonisierung und Modularisierung im historisch gewachsenen Rechtsbestand zeigt: Das nachträgliche Bereinigen der gewachsenen Verfahrensstrukturen geht mit großen Herausforderungen einher. Deswegen sollte die Erstellung erforderlicher Datenmodelle von der Vollzugsebene auf die Ebene der Gesetzgebung zurückgeholt werden. Nur so lässt sich eine fach- und behördenübergreifende Datenstrukturstandardisierung erreichen. Die Nutzung dieser Datenmodelle sollte schnellstmöglich für aktuell laufende Digitalisierungsvorhaben, wie OZG-Umsetzung und E-Gesetzgebung, als verbindlich erklärt werden. Denn je länger die Vollzugsbehörden z. B. für die Erstellung von Online-Formularen freie Hand haben, umso mehr Fakten werden geschaffen, die eine spätere Standardisierung zumindest erschweren.

Das Erstellen von FIM-Artefakten (Stammtext, Stammdatenfelder und Stammprozesse) muss künftig zwingend im Rahmen einer Gesetzeserstellung oder -novellierung erfolgen. Eine nachgelagerte Erstellung steht einer effizienten Digitalisierung entgegen. Der im Gutachten betrachtete Einkommensbegriff steht aufgrund seiner Reichweite im Sinne der betroffenen Verwaltungsleistungen und der hohen Sichtbarkeit beim Bürger als Musterbeispiel für die Notwendigkeit einer Digitaltauglichkeitsprüfung bereits im Gesetzgebungsprozess.

Schritte zur Digitaltauglichkeit – „Aufräumen“ im Rechtsbestand

Der Modularisierungsansatz zeigt anhand des Einkommensbegriffs, dass die verfahrensübergreifende Betrachtung von Rechtsbegriffen bundeseinheitlich erfolgen muss. Es besteht eine direkte Beziehung zwischen verfahrensübergreifend relevanten Rechtsbegriffen und Eindeutigkeit aus Sicht der

¹⁹¹ Vgl. Leitfaden OZG-Umsetzung: 6.2 Recht und Vollzug [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg.umsetzung.de/display/OZG/6.2+Recht+und+Vollzug> (ges. am 25.05.2021), Abbildung 46.

Datenfeldlogik. Vorbehaltlich der im Einzelfall noch erforderlichen juristischen Prüfung einzelner Module lässt sich ableiten, dass die Übersetzung von modularisierten Rechtsbegriffen in technische Datenstrukturen bzw. in Datenfelder wesentlich zur Digitalisierung des Rechtsbestands beitragen kann. Damit lässt sich bereits im Prozess der Bereinigung des Rechtsbestands durch die Kartierung der Begriffslandschaft und die Ertüchtigung des FIM-Repositorys der „Werkzeugkasten“ für die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht komplettieren.



Abb. 45: Ansatz zur Prüfung von Digitaltauglichkeit im Rechtsbestand

Das dargestellte Modell greift diese Idee in Bezug auf die Digitalisierung des Rechtsbestands auf. Die unter Punkt 1 aufgeführten Rollen können „klassisch“ im Sinne des Zuständigkeitsbereiches interpretiert werden. Zudem stehen die Rollen Primärdatenhalter und Datennachnutzer in der digitalisierten Verwaltung im Mittelpunkt. So werden derzeit, wie das Beispiel ELFE in Abschnitt 4.4 zeigt, viele Gesetzesänderungen aus den Themenfeldern der OZG-Umsetzung angestoßen, die sich auf die Frage des Datenaustauschs über Zuständigkeitsgrenzen hinweg beziehen. Daraus ergeben sich Bezüge zu Rechtsbegriffen (Punkt 2), die verfahrensübergreifend zu referenzieren und zu analysieren sind.

Diese ergeben bestenfalls bundeseinheitliche Referenzgrößen (Punkt 3), die in einem Zwischenschritt, dem **Data Dictionary** bzw. einem bundeseinheitlichen Referenzwerk, das bereichspezifische Data Dictionaries integriert, nachvollziehbar sind. Die daraus modellierten eindeutigen Rechtsbegriffe sind referenzierbar und verfahrensübergreifend einsetzbar (Punkt 4) und leisten einen Beitrag zur verfahrensübergreifenden Digitaltauglichkeit (Punkt 5).

Der Ansatz, vom Rechtsbegriff über die Leistung zum Datenfeld, den Übergang vom Gesetz zum Vollzug zu systematisieren, entspricht in wesentlichen Teilen der FIM-Methodik. Als Ergebnis mehrerer Iterationen, z. B. durch die Kartographie der dem Einkommensbegriff vergleichbarer Rechtsbegriffe, durch Digitalisierungslabore zu einzelnen Bausteinen oder vergleichbaren Maßnahmen, fügen sich **Data Dictionary** und **Data Repository** im Zielbild eines bundeseinheitlichen, sukzessive befüllten (FIM-) Repository zusammen.

Empfehlungen zur Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen von (E-)Gesetzgebung

Steht ein solches Instrument zur Verfügung, kann der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren die Digitaltauglichkeit von Rechtsbegriffen und -setzung prüfen. Auch besteht die Möglichkeit, vom Recht bis zur Vollzugsebene Folgenabschätzungen zu treffen, indem betroffene Verwaltungsleistungen und Fachverfahren verfahrensübergreifend identifiziert werden. Um dies in Zukunft zu gewährleisten, müssen rechtliche und technische Voraussetzungen erfüllt sein. Entsprechend werden folgende Handlungsempfehlungen aus dem Gutachten noch einmal hervorgehoben:

- Die Digitaltauglichkeit bzw. die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht ist gesetzlich zu verankern.
- Die Datenmodellierung muss von der Vollzugsebene auf die Ebene der Gesetzgebung überführt werden. Ein bundeseinheitliches Data Repository dient dann zusätzlich als Baustein der digitalen Folgenabschätzung im Gesetzgebungsprozess. Das bestehende FIM-Repository kann durch einen Zwischenschritt (Top-Down-Aushandlungsprozess über eindeutige Bedeutung und Definition von Rechtsbegriffen mithilfe des Data Dictionarys) hierfür ertüchtigt werden.
- Dringend zu empfehlen ist der darauf aufbauende Ausbau der Unterstützung der digitalen Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der E-Gesetzgebung. Die im Rechtssetzungsverfahren nachgenutzten oder (falls nicht vorhanden) neu definierten, für den Vollzug relevanten Informationen (Datenmodell, Zuständigkeiten, Datenquellen und technische Datenstrukturen) müssen im nächsten Schritt wieder in das Data Dictionary und Data Repository eingespeist werden und verbindlich gelten (vgl. Abb. 44).

Die Ausgestaltung der vorgeschlagenen analytischen Werkzeuge sollte gesondert begutachtet werden.

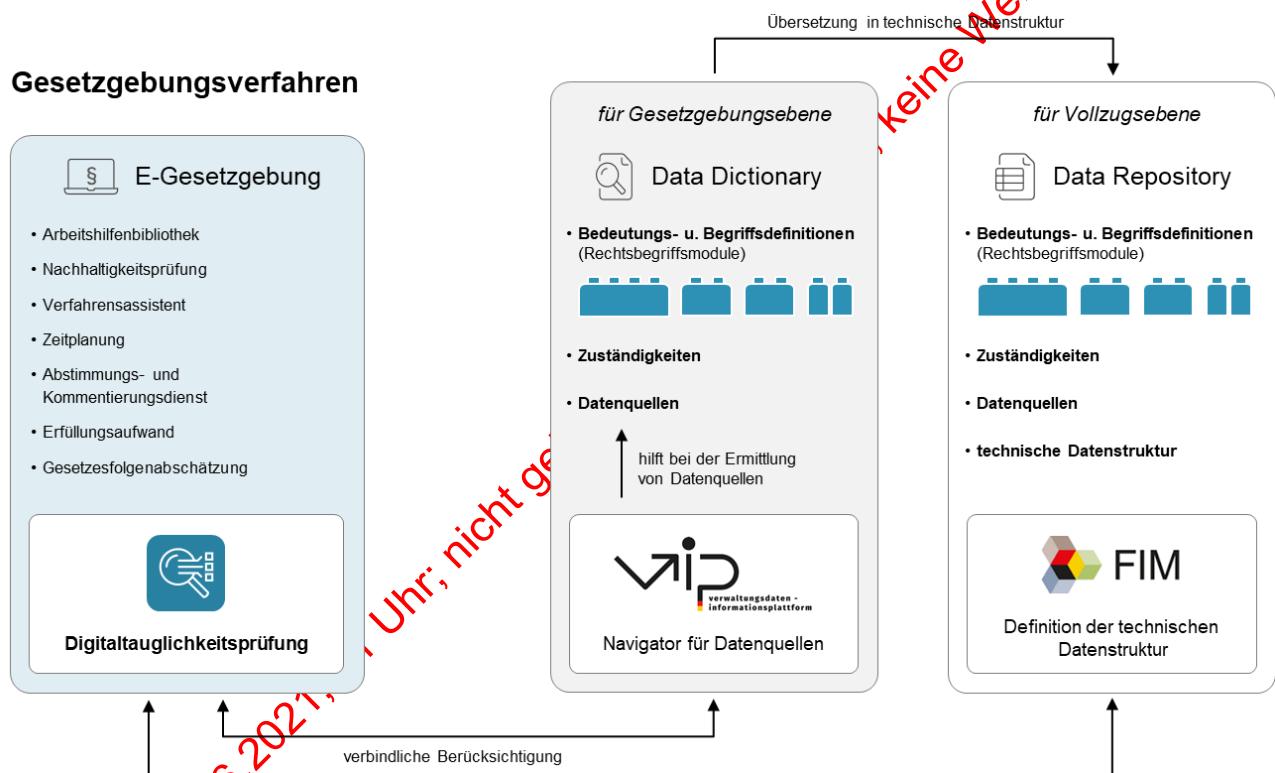


Abb. 46: Digitaltauglichkeitsprüfung mit Data Dictionary und Data Repository

Erkenntnisse

Für einen effizienten, bürger- und behördentreuen digitalen Verwaltungsvollzug muss moderne Gesetzgebung Digitaltauglichkeit bereits bei der Formulierung der Gesetze leisten.

Vorbehaltlich der im Einzelfall noch erforderlichen juristischen Prüfung einzelner Module lässt sich ableiten, dass die **Übersetzung von modularisierten Rechtsbegriffen in technische Datenstrukturen** bzw. in Datenfelder wesentlich **zur Digitalisierung des Rechtsbestands beiträgt**.

Die harmonisierten Rechtsbegriffe lassen sich in Form definierter Module in Datenstrukturen abbilden. Ein **bundesweit verbindliches Data Dictionary** kann als Zwischenschritt zu einem Data Repository die in Modulen definierten und in eindeutigen Daten-Strukturen abgebildeten Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten.

Ein **Data Repository als Tool** für die Vollzugsebene pflegt die Datenfeld- und Datenfeldgruppen-Definitionen und enthält relevante technische Informationen zu den Daten.

Eine **Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung** als **verpflichtender Teilprozess der E-Gesetzgebung** fördert die begriffsdefinitorische Harmonisierung auf Rechtssetzungsseite. Die **Daten-Harmonisierung muss der Digitalisierung vorgelagert werden**, da eine simultane Erstellung unterschiedlicher Datenmodelle in den Bundesländern zu keinem befriedigenden Ergebnis führt.

FIM bietet den **konzeptionellen und in Teilen auch praktischen Ausgangspunkt** für eine durchgängige Verwaltungsdigitalisierung. FIM ist in seiner Funktion in der Praxis jedoch noch nicht übergreifend implementiert.

Für die inhaltliche Abstimmung sowie Betrieb und Pflege eines Repositorys bedarf es einer zentralen Stelle, wie z. B. der FIM-Bundesredaktion.

Im Zielbild fügen sich Data Dictionary und Data Repository zu einem bundeseinheitlichen, sukzessive befüllten (FIM-) Repository zusammen.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr

Ausblick und Handlungsempfehlungen



Im Rahmen der themenfeldspezifischen OZG-Umsetzung kommt den Fachverfahrensverantwortlichen die Rolle zu, Gesetzesänderungen anzustoßen. Sie können daher wesentlich zur Digitaltauglichkeitsprüfung des Rechtsbestands beitragen. Ähnlich wie beim Einkommensbegriff gilt es, verfahrensübergreifend relevante Rechtsbegriffe zu definieren und auf Harmonisierungs- bzw. Modularisierungspotenziale zu prüfen.



Nachdem die Harmonisierung und Modularisierung über die einzelnen Themenfelder erfolgt, lassen sich daraus zuständigkeits- und verfahrensübergreifend Digitaltauglichkeits- und/ oder Ordnungskriterien ableiten und in ein Data Dictionary überführen. Hier werden Begriffs- und Bedeutungsdefinitionen verbindlich definiert. Die verbindliche ressortübergreifende Modularisierung der Rechtsbegriffe erfolgt über die zuständigen Ressorts und fachlichen Stellen im Rechtssetzungsverfahren. Das Data Dictionary dient als Zwischenschritt zur Errichtung eines einheitlich geltenden Data Repositorys, das alle vollzugsrelevanten Informationen enthält. Das bestehende FIM-Repository kann hierfür ausgebaut werden.



Ziel ist der Aufbau eines bundeseinheitlichen Data Repositorys. Im Rechtssetzungsverfahren erfolgt die Begriffsmodularisierung. Zudem wird die notwendige technische Datenstruktur definiert und in das Data Repository eingepflegt. Die Nutzung des FIM-Repositorys muss verbindlich sein. Dafür ist eine zentrale Stelle zu ertüchtigen (z. B. Bundesredaktion, die Föderale IT-Kooperation (FITKO)). Diese übernimmt dessen Betrieb und Pflege sowie Aufgaben der Qualitätssicherung und ggf. Begriffskonsolidierung gegenüber den Ressortansprechpartnern.



Die Konsolidierung der Rahmenarchitektur ist im Sinne des verfahrensübergreifenden Datenaustausches (vgl. Abschnitt 6.4) voranzutreiben.



Die Datenmodellierung soll von der Vollzugsebene auf die Gesetzgebungsebene überführt werden. Dem dient eine verbindliche Digitaltauglichkeitsprüfung für neue Gesetze und die Nutzung des Werkzeugkastens aus Data-Repository, FIM-Repository und weiteren Instrumenten wie VIP, Registerlandkarte und E-Gesetzgebung.



Die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht im Gesetzgebungsprozess ist gesetzlich zu verankern; sie kann als Teilprozess der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der E-Gesetzgebung erfolgen.

Sperfrist: 29.7.

7 Schluss

Die Digitalauglichkeit von Recht ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur digitalen Transformation der deutschen Verwaltung. Denn Verwaltungshandeln basiert auf Rechtsnormen, aber deren Übersetzung in die Welt der IT erfordert einen höheren Grad an Eindeutigkeit als es die Rechtsprache der Legisten, der Rechtsprechung und der Rechtsanwender bislang geleistet hat. Dieses Gutachten zeigt auf, dass eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen möglich und sinnvoll ist und in Form der Modularisierung erfolgen kann.

Um eine verbindliche und einheitlich geltende Modularisierung der Rechtsbegriffe voranzutreiben, müssten alle Ressort- und Verwaltungsebenen intensiver miteinander kooperieren. Die Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung müssten enger miteinander verknüpft werden. Die Begriffsausgestaltungen einschließlich der technischen Informationen müssten bereits im Gesetzgebungsprozess – schon bei der Erstellung von Gesetzentwürfen – erfolgen. Zudem müsste im Rahmen einer Digitalauglichkeitsprüfung von Gesetzen festgestellt werden, ob Rechtsbegriffe im Gesetzentwurf nach den vereinbarten sprachlichen und technischen Standards gestaltet wurden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein langer Atem und gemeinsame Anstrengung erforderlich. Aber die Potenziale einer smarten Verwaltung nicht zu nutzen, wäre fatal.

Denn eine digitalisierte Verwaltung würde bedeuten, dass Verwaltungsbehörden wesentliche Daten automatisiert untereinander austauschen können. Eine Verwaltung, die mit Daten besser umgehen lernt, könnte diese auch besser auswerten und weitreichendere Erkenntnisse darüber erlangen, wie Ressourcen effektiver eingesetzt, Krisen besser bewältigt, die Gesellschaft entlastet und die Wirtschaft gefördert werden könnte.

Eine digitalisierte Verwaltung könnte ermöglichen, dass BürgerIn Zukunft die für Behörden notwendigen Daten nur einmal an eine Behörde übermitteln müssten; dass Leistungsansprüche von Bürgern erkannt und Leistungen automatisiert gewährt werden können. Die Vision, dass das Kindergeld gleich nach der Geburt des Kindes, ohne einen Antrag der Eltern, auf deren Konto überwiesen wird oder das Kindergeld automatisch eingestellt wird, wenn das Kind das Studium beendet hat, sind keine Utopien mehr. Die durch automatisierte Standardprozesse gewonnene Zeit der Behördenmitarbeiter könnte zur Beratung der Bürger genutzt werden.

Jedes große Ziel beginnt mit einzelnen Schritten. Der in diesem Gutachten modularisierte Einkommensbegriff könnte im nächsten Schritt an einem konkreten Verfahren erprobt und dann auf andere Rechtsgebiete übertragen werden. Es gilt, keine Zeit mehr zu verlieren.

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; Nicht abgabegerechte Kopie ist unzulässig

8 Anhang

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1: Überblick über Formen uneinheitlicher Begriffsverwendung	12
Abb. 2: Begriffsdefinition „Kind“	12
Abb. 3: Begriffsdefinition „Wohnsitz“	14
Abb. 4: Nutzerperspektive, Behördenperspektive, Datenaustauschperspektive: Prozessmodell zur Analyse von Verwaltungsverfahren	23
Abb. 5: Datenaustauschperspektive	24
Abb. 6: Antragsrelevante Ausprägungen des Begriffs „Kind“	24
Abb. 7: Einkommensbezogene Ausprägungen der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in Anträgen	25
Abb. 8: Kategorisierung der gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe	30
Abb. 9: Überblick der Begriffsbestimmungen „Einkommen“	31
Abb. 10: Elemente des Einkommensbegriffs	31
Abb. 11: Elemente des Einkommensbegriffs bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	32
Abb. 12: Modifizierung der EStG-Bezüge für Elterngeld und BAföG	34
Abb. 13: Gegenüberstellung zeitlicher Bezugspunkte	39
Abb. 14: Überblick der Begriffsbestimmungen „Vermögen“	40
Abb. 15: Elemente des Vermögensbegriffs	40
Abb. 16: Modularer Einkommensbegriff am Beispiel EStG	45
Abb. 17: Drei Perspektiven auf den (digitalen) Verwaltungsvollzug	46
Abb. 18: Übersicht der Personas mit ihren unterschiedlichen Problemen	47
Abb. 19: Auszüge mit Angaben zum Einkommen aus dem digitalen Antrag auf Wohngeld (Mietzuschuss) im Land Berlin	50
Abb. 20: Auszüge mit Angaben zu Einnahmen aus dem PDF-Antrag auf Wohngeld im Land Hessen	51
Abb. 21: Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von BAföG-Anträgen	54
Abb. 22: Prüfprozess im Jobcenter beim Eingang eines Antrags auf ALG II	58
Abb. 23: Datenströme im ELFE-Soll-Prozess	62
Abb. 24: Ausschnitt auf Datenakteure und Datenströme – Abruf der Entgeltbescheinigung einer nichtselbstständigen Person nach FamLDigG.	63
Abb. 25: Soll-Datenstrom – Abruf von Einkommensteuerdaten einer selbständigen Person im ELFE-Soll-Prozess	67
Abb. 26: Abruf und Übermittlung der Lohndaten beim Arbeitgeber/rvBEA im ELFE-Soll-Prozess	69
Abb. 27: Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten	80
Abb. 28: Funktionsweise von uneingeschränkten Verweisen auf einzelne Begriffsmodule	81
Abb. 29: Funktionsweise von Verweisen nur auf Sub-Module bei einem modularisierten Einkommensbegriff	82
Abb. 30: Digitaltauglichkeit von Recht	85
Abb. 31: Sprachliche Anpassung	86

Abb. 32: Vier Elemente eines modularisierten Einkommensbegriffs	87
Abb. 33: Harmonisierung durch Verweise	89
Abb. 34: „Einkommen“ im Sinne des BEEG	91
Abb. 35: Vereinfachung durch Typisierungen	92
Abb. 36: Sprachliche Vereinheitlichung aus Nutzersicht	93
Abb. 37: Handlungsempfehlungen zur Harmonisierung aus Behördensicht	95
Abb. 38: Modularisierungsansatz im Verwaltungsvollzug	95
Abb. 39: Data Dictionary (Gesetzgebungsebene) und Data Repository (Vollzugsebene)	100
Abb. 40: Verfahrensübergreifender Datenaustausch Point-to-Point	102
Abb. 41: Verfahrensübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter	104
Abb. 40: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit – beispielhafte Darstellung im FIM	108
Abb. 41: Datenfeldgruppe „Einkommen“ – beispielhafte Darstellung im FIM	109
Abb. 42: FIM-Baustein Datenfelder im Zusammenspiel mit Rechtsbegriffsmodulen	110
Abb. 43: Ansatz zur Prüfung von Digitalauglichkeit im Rechtsbestand	112
Abb. 44: Digitalauglichkeitsprüfung mit Data Dictionary und Data Repository	113

Sperfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete Endfassung; keine Weitergabe zulässig

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Bezügen	33
Tabelle 2: Gegenüberstellung von freigestellten Bezügen bei verschiedenen Sozialleistungen	35
Tabelle 3: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Erwerbsaufwendungen	36
Tabelle 4: Erfordernis periodischer Verlustverrechnung zwischen verschiedenen Einkunftsarten	36
Tabelle 5: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen	37
Tabelle 6: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte	38
Tabelle 7: Gegenüberstellung Schonvermögen	42
Tabelle 8: Gegenüberstellung Freibeträge	43
Tabelle 9: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte	43
Tabelle 10: Einkommensarten und ihre Merkmale aus dem Datenmodul „Einkommen“ im Datensatz XSozial-BA-SGB II	71

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete Endfassung; keine Weitergabe zulässig

Infobox-Verzeichnis

Infobox 1: Onlinezugangsgesetz	18
Infobox 2: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung	18
Infobox 3: Registermodernisierung und Registermodernisierungsgesetz	19
Infobox 4: Unternehmensbasisdatenregistergesetz	19
Infobox 5: Digitaltauglichkeit	20
Infobox 6: Fachverfahren	20
Infobox 7: Register	20
Infobox 8: OZG-Reifegradmodell	22
Infobox 9: Bundesausbildungsförderungsgesetz	27
Infobox 10: Kinderzuschlag	28
Infobox 11: Elterngeld	28
Infobox 12: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	29
Infobox 13: Bedarfsgemeinschaft	38
Infobox 14: Once-Only-Prinzip	44
Infobox 15: Datensatz und Datenfeld	46
Infobox 16: Wohngeld	49
Infobox 17: Einer-für-Alle-Prinzip	53
Infobox 18: Front-End	53
Infobox 19: Back-End	54
Infobox 20: Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch	57
Infobox 21: Verfahrensbezogene Digitalisierung und verfahrensübergreifende Digitalisierung	60
Infobox 22: Digitale-Familienleistungen-Gesetz	61
Infobox 23: Einfach Leistungen für Eltern	61
Infobox 24: ELSTER	65
Infobox 25: KONSENS – Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung	65
Infobox 26: rvBEA	68
Infobox 27: Referenzierbarkeit	68
Infobox 28: Gesetzliche Grundlage für OMS-Data Dictionary	71
Infobox 29: XFall-Standard	100
Infobox 30: XÖV-Standard	101
Infobox 31: G2X	101
Infobox 32: DVDV	103
Infobox 33: XUnternehmen	111

Abkürzungsverzeichnis:

Abb.	Abbildung
abr. unter	abrufbar unter
Abs.	Absatz
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALG II-VO	Arbeitslosengeld II-Verordnung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEA	Arbeitgeber Bescheinigungen
Beck OK	Beck Online-Kommentar
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BEG	Bundeschädigungsgesetz
BerzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/NV	Sammlung der nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKGG	Bundeskinder geldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesfinanzministerium
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BStBl	Bundessteuerblatt
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DEÜV	Datenerfassungs- und -Übermittlungsverordnung
DSRV	Datenstelle der Rentenversicherung
Ebd.	Ebenda
E-Gesetzgebung	elektronische Gesetzgebung
EgovG	E-Government Gesetz
EnG	Entwicklungshelfer-Gesetz
eID	Online-Ausweisfunktion
ELFE	Einfach Leistungen für Eltern
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
Et. al.	Et alii (lat. und andere)
etc.	et cetera

„Urheberrecht geschützte Erfassung, keine Weitergabe zulässig“

Schriftart: 29.06.2021,

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EÜR	Einnahmen-Überschussrechnung
f.	Folgende (Singular)
ff.	Folgende (Plural)
FIM	Föderales Informationsmanagement
FamLDigG	Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen
Fn.	Fußnote
ges. am	gesehen am
ggf.	gegebenenfalls
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hg.	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
Hs.	Halbsatz
IDNrG	Identifikationsnummerngesetz
i. H. v.	in Höhe von
IT	Informationstechnik
ITSG	Informationstechnische Servicestelle der Gesetzlichen Krankenversicherung
i. V. m.	in Verbindung mit
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JSchG	Jugendschutzgesetz
juris PK-SGB IX	juris PraxisKommentar Sozialgesetzbuch IX
juris PK-BGB	juris PraxisKommentar Bürgerliches Gesetzbuch
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiWi	Kindergeld Windows-Implementierung
LSG	Landessozialgericht
LStDV	Lohnsteuer-Durchführungsverordnung
Mio.	Millionen
MuSchG	Mutterschutzgesetz
MwStSystRL	Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie
Nichtselbst. Arbeit	Nichtselbständige Arbeit
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OMS	Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung
ö-r	öffentlich-rechtlich
OZG	Onlinezugangsgesetz
PkW	Personenkraftwagen
Rn	Randnummer
RV	Rentenversicherungsträger
s.	siehe
S.	Seite / Satz
SDG	Single Digital Gateway
SGB I	Sozialgesetzbuch I
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB IV	Sozialgesetzbuch IV

SGB IX	Sozialgesetzbuch IX
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VII
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII
sog.	sogenannt
SozR	Sozialrecht
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
SteuK	Steuerrecht kurzgefasst
StGB	Strafgesetzbuch
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.	vom
v. a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGVwV	Wohngeld-Verwaltungsvorschrift
XML	Extensible Markup Language (engl. Erweiterbare Auszeichnungssprache)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Sperrfrist: 29.06.2021, 11 Uhr; nicht gelayoutete Endfassung; keine Weitergabe zulässig

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.4

**Entwicklung von Datenübertragungsstandards für die
Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial-
und Familienbereich**

**Antragstellung: Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfa-
len**

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Überzeugung, dass es für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Sozial- und Familienbereich einer abgestimmten Entwicklung und Etablierung von Datenübertragungsstandards bedarf.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen, fachlich und rechtlich abgestimmte Konzepte für die Standardisierung der Datenübertragung im Sozial- und Familienbereich zu entwickeln. Ziel ist es, den medienbruchfreien Datenaustausch zwischen Portalen, Fachbehörden und Datenbeständen auf den Ebenen Kommune, Land und Bund im Sozial- (fachliche Federführung Nordrhein-Westfalen) und Familienbereich (fachliche Federführung Freie Hansestadt Bremen) zu ermöglichen. So wird die Grundlage geschaffen, dass das Nutzenpotential der Digitalisierung im Sozial- und Familienbereich konsequent realisiert werden kann.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen, auf Basis dieser gemeinsamen Konzepte, die entsprechenden Standardisierungsvorschläge zu entwickeln und mit dem Bund und den Ländern abzustimmen. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beabsichtigen, die entwickelten Datenübertragungsstandards zu nutzen und den Kommunen zur Anwendung zu empfehlen.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Standardisierungsbestrebungen in ihren Fachbereichen strategisch und fachlich zu unterstützen und bitten die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen, geeignete Beteiligungsformen in den Konzepten vorzusehen.
5. Die ASMK bittet die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) einen gleichlautenden Beschluss zu fassen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.5

Verzicht auf Eigenanteil in Integrationskursen für geringverdienende EU-Bürgerinnen und EU-Bürger

Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten es für geboten, auf den Eigenanteil (Kostenbeitrag) im Integrationskursangebot des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei Geringverdienenden, insbesondere geringverdienenden EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zu verzichten, damit diese Gruppe das Integrationskursangebot in größerem Umfang nutzen und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig erhöhen kann.

Der Bund wird gebeten zu prüfen, ob im Interesse einer einheitlichen Lösung im Gesamtprogramm Sprache, eine Orientierung an den Befreiungstatbeständen der Berufssprachkurse gemäß Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) möglich ist. Demnach sind Beschäftigte mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen bei Einzelveranlagung bis zu Euro 20.000 oder bei gemeinsamer Veranlagung bis zu Euro 40.000 von der Pflicht zur Entrichtung eines Eigenanteils befreit.

Protokollerklärung des Freistaates Bayern:

Die Zustimmung von Bayern erfolgt unter der Prämisse, dass keine einseitige Begünstigung einzelner Zuwanderungsgruppen erfolgt und erfolgt insbesondere mit Blick auf den formulierten Prüfauftrag.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.6

Soziale Innovation stärken

**Antragstellung: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern,
Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt**

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Weiterentwicklung der Hightech-Strategie 2025 als ressortübergreifende Forschungs- und Innovationsstrategie, welche sich auf die großen Herausforderungen Digitalisierung, Gesundheit, Klima und Energie, Mobilität, Sicherheit, soziale Innovationen und die Zukunft der Arbeit fokussiert. In diesem Zusammenhang sollen technologische, wissenschaftliche und soziale Innovationen gefördert werden.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, soziale Innovationen in den Bundesländern stärker zu unterstützen und ein Instrumentarium mit gezielten und geeigneten Förderstrukturen und Rahmenbedingungen, wie bspw. das Programm Zukunftszentren, zu entwickeln, mit denen auch soziales Unternehmertum als Sektor vorangebracht wird. Grundlage dafür bietet das von neun Ministerien am 20. August 2021 vorgelegte gemeinsame Konzept zur Förderung sozialer Innovationen.

Die Bundesregierung wird gebeten, über ihre diesbezüglichen Aktivitäten in der 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu berichten.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.7

Sprachsensible Gestaltung von Prüfungsaufgaben in der dualen Berufsausbildung

Antragstellung: Bremen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass eine sprachsensible Gestaltung von Zwischen- und Abschlussprüfungen der dualen Berufsausbildungen essenziell ist, um Personen mit weniger gut ausgeprägten Deutschkenntnissen – unabhängig davon, ob die Deutschkenntnisse nachträglich erlangt wurden oder nicht – die gleichen Chancen zur Absolvierung einer Berufsausbildung zu bieten, wie Personen, die über gute oder sehr gute Deutschkenntnisse verfügen. Bei den Zwischen- und Abschlussprüfungen soll es sich um Prüfungen der Fachinhalte und nicht um verdeckte Sprachprüfungen handeln.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), durch geeignete Handreichungen und Fortbildungen die ehrenamtlichen Prüfer*innen bei den Kammern aller Branchen möglichst zügig in die Lage zu versetzen, die vorhandenen Leitlinien zur sprachsensiblen Gestaltung von Prüfungsaufgaben anzuwenden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.8

Unfallversicherungsschutz für Frühstudierende

Antragstellung: Nordrhein-Westfalen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, eine Änderung in § 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch vorzubereiten, damit Frühstudierende bundeseinheitlich und umfassend in der gesetzlichen Unfallversicherung abgesichert sind.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.9

Unfallversicherungsschutz für Jugendliche in Maßnahmen nach § 13 SGB VIII

Antragstellung: Nordrhein-Westfalen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu prüfen, inwieweit Maßnahmen der Jugendsozialarbeit unter den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung gestellt werden können. Mindestens für Maßnahmen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung i.S.v. § 13 SGB des Achten Buches Sozialgesetzbuch ist ein gesetzlicher Unfallversicherungsschutz angezeigt.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.10

Finanzierung des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege

Antragstellung: Bayern, Brandenburg, Saarland

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass zur Steigerung der Attraktivität des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege Regelungen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung und der Praxisanleitung im Pflegeberufegesetz (PfBG) erforderlich sind, die in Deutschland einheitlich gelten.

2. Sie bitten die Kultusministerkonferenz (KMK) unter Beteiligung des Bundes, die hochschulische Pflegeausbildung zu stärken, indem aus dem Lehrdeputat der Hochschulen einheitliche Regelungen für eine auskömmliche Finanzierung der Praxisanleitungskosten des primärqualifizierenden Pflegestudiengangs geschaffen werden, um die Attraktivität des Studiengangs zu steigern (z. B. Vergütung der Praxisanleitung in Form von für die hochschulische Ausbildung üblichen Lehraufträgen oder Erbringung durch Lehrkräfte für besondere Aufgaben). Parallel dazu soll unter Beteiligung der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) ein Finanzierungsweg für die Ausbildungsvergütung umgesetzt werden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.11

Praxisanleitung nach PfIBG

Antragstellung: Bayern

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass der Praxisanleitung im Rahmen der generalistischen Pflegeausbildung eine gesteigerte Bedeutung zukommt und derzeit noch nicht ausreichend Praxisanleiter vorhanden sind. Es ist daher ein „einrichtungs-, träger-, bzw. verbandsübergreifendes Zurverfügungstellen“ von Praxisanleitungen notwendig (zentraler Praxisanleiter).

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales sind der Auffassung, dass das Konstrukt des zentralen Praxisanleiters keine Arbeitnehmerüberlassung im Sinne des AÜG darstellt, wenn und soweit der betroffene Arbeitnehmer/Praxisanleiter der Überlassung zustimmt, der Arbeitgeber nicht beabsichtigt, dauerhaft als Entleiher tätig zu sein und die einzelne Überlassung zeitlich begrenzt auf einen aktuellen Engpass an Praxisanleitern bei einem Kooperationspartner zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Ausbildung nach dem PfIBG erfolgt. Sie bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales um Bestätigung dieser Ansicht.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.12

Sicherung und Stärkung der länderrechtlichen Assistenzausbildung für die Pflege durch notwendige Änderungen im KHG und PflBG

Antragstellung: Brandenburg, Nordrhein-Westfalen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den Bund, die Finanzierung der generalistischen Pflegeassistenz- bzw. Hilfeausbildungen einheitlich zur Finanzierung der Pflegefachausbildung zu gestalten und ab dem Jahr 2022, spätestens 2023, eine entsprechende Regelung über den bestehenden Ausgleichsfonds nach §§ 26 ff. Pflegeberufegesetz (PflBG) zu realisieren. Dazu ist eine Verständigung zwischen dem Bund und den Ländern zu gemeinsamen Eckpunkten für verbindliche Standards zu den Mindestanforderungen der inhaltlichen und zeitlichen Ausgestaltung der generalistischen Pflegeassistenzausbildung Voraussetzung.

Um eine Finanzierung der generalistischen Pflegeassistenz- bzw. Hilfeausbildungen über das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) zu ermöglichen, ist zudem eine Ergänzung des § 2 Ziff. 1a Buchstabe g KHG erforderlich, die eine generalistisch ausgerichtete Pflegefachassistenzausbildung einschließt. Das zuständige Bundesministerium wird gebeten, die erforderlichen Änderungen im PflBG und im KHG auf den Weg zu bringen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.13

Berücksichtigung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern

Antragstellung: Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern

- Grüne Liste -

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen, wie bereits bei der 94. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 6. und 7. Dezember 2017 in Potsdam zum Ausdruck gebracht, trotz der erfolgten Verbesserungen durch das Zweite Pflegestärkungsgesetz nach wie vor Handlungsbedarf bei der Absicherung von Pflegenden in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Um die Doppelbelastung Pflegender anzuerkennen, sollten Pflegezeiten unabhängig vom Erwerbsstatus der pflegenden Person im Rentenrecht Berücksichtigung finden.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen nochmals ihren Hinweis, dass die Finanzierung dieser Leistungen weder zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung noch zu Lasten der sozialen Pflegeversicherung gehen darf, sondern aus Steuermitteln zu finanzieren ist

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.14

Notwendige Änderungen bei den Leistungen der Pflegekasse insbesondere in den besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe

Benachteiligung dieser pflegebedürftigen Personen beenden

Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass pflegebedürftige und -versicherte Menschen mit Behinderung, die in bestimmten Wohnformen der Eingliederungshilfe leben, mit anderen (Pflege)-Versicherten gleichbehandelt werden, da sie in gleicher Weise die Beiträge zur Pflegeversicherung geleistet haben wie die anderen Versicherten. Damit bestehen die gleichen Rechtsansprüche aus der Pflegeversicherung. Die derzeitige Regelung des § 43a SGB XI wird dem nicht gerecht.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.15

**Verfassungskonforme Neuformulierung des § 1a
Asylbewerberleistungsgesetz (Anspruchseinschränkung)**

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) um Prüfung, ob die Anspruchseinschränkungen nach § 1a sowie die Leistungsausschlüsse nach § 1 Abs. 4 Asylbewerberleistungsgesetz verfassungskonform ausgestaltet und von der Höhe her angemessen sind.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.16

Einheitliche Regelung zur Erstellung von Zertifikaten oder Zeugnissen über die im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten

Antragstellung: Alle Länder

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erneuern ihre Forderung an die Bundesregierung, eine bundeseinheitliche Regelung zur Erstellung von Zeugnissen oder Zertifikaten über die nach Abschluss der Maßnahmen im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten zu prüfen, damit im Weiteren eine einheitliche Verfahrensweise und länderübergreifende Anerkennung und Bestätigung der beruflichen Bildung und Leistung von Menschen mit Behinderung sichergestellt werden kann.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.17

Budget für Arbeit – Verbesserung der Rahmenbedingungen

Antragstellung: Alle Länder

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen ausdrücklich, dass ihre mit Beschluss 5.15 der 97. ASMK geforderte Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises für das Budget für Ausbildung mit dem Teilhabestärkungsgesetz umgesetzt wurde und dass die Bundesagentur für Arbeit zukünftig alle Menschen mit Behinderungen bei der Suche nach einem geeigneten, über das Budget für Ausbildung förderfähigen Ausbildungsplatz unterstützen soll.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung in diesem Zusammenhang eine ergänzende Gesetzesanpassung vorzubereiten, die betont, dass die Bundesagentur für Arbeit auch alle Menschen mit Behinderungen bei der Suche nach einem über das Budget für Arbeit förderfähigen Arbeitsplatz unterstützen soll.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder wiederholen zudem ihre ebenfalls mit Beschluss 5.15 der 97. ASMK an die Bundesregierung gerichtete Forderung, bundeseinheitliche Regelungen zu treffen, um die Rahmenbedingungen beim Budget für Arbeit zu verbessern und bestehende Regelungslücken zu schließen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.18

Existenzsicherung für die von der Unwetterkatastrofe betroffenen Unternehmen und Beschäftigten

Antragstellung: Alle Länder

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern den Bund auf,

1. den Wiederaufbau in den von der Unwetterkatastrophe vom 14./15. Juli 2021 betroffenen Regionen zu unterstützen. Dabei kommt es neben dem Wiederaufbau der Infrastruktur, der durch das Infrastrukturpaket unterstützt wird, vor allem darauf an, die Zukunftsfähigkeit der Regionen – insbesondere den Fortbestand von Unternehmen und damit verbunden Arbeitsplätzen – dauerhaft zu sichern.

Nach der Flutkatastrophe darf es nicht auch noch langfristig katastrophale Auswirkungen auf die Situation am Arbeitsmarkt in den Regionen geben. Unternehmen und Beschäftigte müssen in den Regionen bleiben, um aktiv den Neuaufbau zu gestalten. Daher ist es notwendig, neben der Unterstützung durch den Wiederaufbau-Fonds auch weitere Maßnahmen zu initiieren.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung daher, ein Gesamtkonzept zur nachhaltigen und gezielten Unterstützung vorzulegen, das auch die Beschäftigten in den Regionen stärker in den Blick nimmt. Um die existenziellen Sorgen der Menschen vor Ort abzumildern sind vor allem Lohneinbußen durch Kurzarbeitergeldbezug, erhöhte Kosten zur Wohnraumsicherung, sowie gestiegene Mobilitätskosten stärker im Gesamtkonzept zu berücksichtigen-und

2. es ist zu prüfen, ob auch für junge Menschen bis 27 Jahren am Übergang Schule und Beruf oder Studium Möglichkeiten geschaffen werden können, so dass die jungen Menschen sich während dieser Zeit sozial in den Flutregionen engagieren können. Diese Phase soll auch der Berufsorientierung im Hinblick auf ein Handwerk dienen.

Dafür ist zu prüfen, ob die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für ein „Freiwilliges Aufbaujahr“ neu geschaffen werden können.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 6.19

Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe (Teil 2 des SGB IX) und der Sozialhilfe (SGB XII)

Antragsteller: Alle Länder

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen dringenden Handlungsbedarf wegen der aktuellen Kostenentwicklung in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), insbesondere in der Hilfe zur Pflege, und in der Eingliederungshilfe nach Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX).
2. Sie fordern das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf, die aus den Pflegestärkungsgesetzen, dem Bundesteilhabegesetz und dem Angehörigen-Entlastungsgesetz resultierenden finanziellen Mehrbelastungen der Länder insgesamt zu überprüfen und gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine gerechte Lastenteilung zu entwickeln. Sie halten es für erforderlich gemeinsam zu klären, bei welchen Kostensteigerungen es sich um sogenannte Einmaleffekte aufgrund des Inkrafttretens der jeweiligen Gesetze handelt, und ein Verfahren zu vereinbaren, mit den kurzfristig bisher nicht berücksichtigten Kostensteigerungen und Verwaltungsmehraufwendungen ausgeglichen werden.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten das BMAS, den Untersuchungszeitraum der Finanzevaluation zum Bundesteilhabegesetz mindestens bis zum 31. Dezember 2024 zu verlängern. Gleichzeitig ist gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob die Ursachen der erkennbar werdenden Kostenentwicklungen in der Eingliederungshilfe durch die Finanzevaluation gemäß Artikel 25 Absatz 4 BTHG genügend herausgearbeitet werden. Gegebenenfalls müsste der Untersuchungsauftrag kurzfristig geändert und zum Beispiel die coronabedingten Entwicklungen und Probleme, die deutlich aufwändigeren Verhandlungen auf

allen Vertragsebenen, die Übergangsvereinbarungen und ihre Auswirkungen, die deutliche Ausweitung der Assistenzleistungen und des Personenkreises, der Assistenzleistungen beansprucht, sowie die unterschiedliche Umsetzung des BTHG in den Ländern einbezogen werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob entsprechende (Zwischen)Finanzevaluationen vorgezogen werden können.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern das BMAS auf, gegebenenfalls gesetzgeberisch rechtzeitig umfassend nachzusteuern sowie auch in der weiteren Umsetzung von Bundesgesetzen Verantwortung zu übernehmen. Hinsichtlich der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ist bereits jetzt eine Änderung von § 94 Absatz 5 SGB IX zur Weiterführung der gemeinsamen Evidenzbeobachtung und des Erfahrungsaustausches der Länder unter Beteiligung des Bundes auf den Weg zu bringen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.1

Reform und Weiterentwicklung des SGB II

Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den Bund:

1. die Reform und Weiterentwicklung des SGB II in der neuen Legislaturperiode unter Einbeziehung von Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden prioritär voranzutreiben.
2. Hierbei im passiven Leistungsrecht
 - 1) die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sanktionsregelungen umzusetzen und um die Angleichung der Regelungen für unter und über 25jährige Leistungsberechtigte, die Aufhebung von Sanktionen bei Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II bei nachträglicher Pflichterfüllung sowie um eine Lösung für den Umgang mit Menschen, die sich mehrfach verweigern, bei der Überarbeitung der Sanktionsregelungen zu ergänzen,
 - 2) den Vorschlag aus dem Zukunftsdialog zur Angemessenheitsprüfung der Kosten für Unterkunft und Heizung zu überprüfen,
 - 3) Vereinfachungen bei der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen zu prüfen,
 - 4) die von den Ländern bereits Ende 2020 übermittelten weiteren Änderungsvorschläge aufzunehmen.
3. Bei den aktivierenden Leistungen weitere Anreize für die Teilnahme an allen Formen der beruflichen Weiterbildung für Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbeziehende zu schaffen.
4. Die positiven und negativen Erfahrungen sowie erfolgreichen Ansätze aus der Pandemie aufzugreifen, zu bewerten und ggf. fortzusetzen. Hierzu zählen neben den positiven Er-

fahrungen wie beispielsweise alternative Beratungsformen, die Digitalisierung der Antragsverfahren oder der leichte Zugang zu Informationen, auch die Betrachtung und Bewertung möglicher negativer Auswirkungen und Probleme bei Jobcentern, Beschäftigten sowie Leistungsberechtigten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Schaffung der Voraussetzungen, damit möglichst alle Leistungsberechtigten von den neuen Zugangswege profitieren können.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.2

Potentiale im SGB II heben

**Antragstellung: Hamburg, Niedersachsen, Saarland,
Schleswig-Holstein, Thüringen**

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Verbesserungen, die der Bund zur beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung im Rahmen des Arbeit-von-Morgen-Gesetz und mit Blick auf die Weiterbildungsmöglichkeiten von Beschäftigten mit dem Qualifizierungschancengesetz umgesetzt hat.
2. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird gebeten, der (abschlussbezogenen) beruflichen Weiterbildung und der Nachqualifizierung von arbeitslosen Personen eine größere Bedeutung zukommen zu lassen und die Weiterbildungsmaßnahmen attraktiver und wirkungsvoller zu gestalten.
3. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird gebeten, die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente mit folgender Zielsetzung weiterzuentwickeln:
 - a. Neuformulierung des Vermittlungsvorrangs, so dass die Teilnahme an einer Qualifizierung mit dem Ziel einer späteren existenzsichernden und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt Vorrang vor einer kurzfristigen Integration in ungelernte oder angelernte Tätigkeit hat.
 - b. Schaffung der Möglichkeit einer niedrigschwelligen Förderung von Grundkompetenzen auch bei Maßnahmen, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen.
 - c. Schaffung einer Öffnungsklausel für das Verkürzungserfordernis bei Umschulungen für Leistungsberechtigte im Rechtskreis des SGB II und SGB III
 - d. Schaffung von wirkungsvollen finanziellen Anreizen zur Teilnahme an abschlussorientierter Qualifizierung.

4. Auch Ältere über 58 Jahren, die zwölf Monate Arbeitslosengeld II beziehen und kein Vermittlungsangebot erhalten haben, in der Statistik als arbeitslos ausweisen sowie Streichung der vorzeitigen Altersrente als vorrangig in Anspruch zu nehmende Leistung.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.3

Förderung und Unterstützung bei Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug

Antragstellung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass sich die Förderung nach § 16i SGB II als Instrument zur Integration von besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen in der Praxis bewährt hat und verstetigt werden sollte. Hierdurch wurde eine echte Lücke im Förderinstrumentarium des SGB II geschlossen. Sie bitten daher die Bundesregierung, der erfolgreichen Umsetzung – insbesondere angesichts der zu beobachtenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt – Rechnung zu tragen und den beteiligten Akteuren langfristige Planungssicherheit zu verschaffen, indem die gesetzliche Regelung zu §16i SGB II umgehend entfristet wird.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen die Bundesregierung darauf hin, dass die hohen Bestandszahlen an geförderten Arbeitsverhältnissen nach §§ 16e und 16i SGB mit langfristigen Mittelbindungen im Eingliederungstitel verbunden und daher neue Zugänge kaum noch möglich sind. Um Förderkonkurrenzen zu vermeiden, müssen für alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Eingliederungstitel ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. In Folge der Corona-Pandemie wird sich der Bedarf an Eingliederungsleistungen weiter erhöhen. Neue gesetzliche

Regelungen, bspw. der Wegfall des Leistungsverbots bei Reha-Fällen durch das Teilhabestärkungsgesetz, werden den Eingliederungstitel der Jobcenter zusätzlich belasten.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen darauf hin, dass der Schlüssel zu einer erfolgreichen Strategie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs zugleich in einer verbesserten Betreuung durch die Jobcenter und in individuellen Integrationsstrategien liegt: Die Jobcenter müssen daher in der Lage sein, für jeden Arbeitslosen einen passgenauen Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu entwickeln.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren bitten daher die Bundesregierung, die notwendigen Mittel im Eingliederungs- und Verwaltungstitel auch über 2022 hinaus bereitzustellen, die finanziellen Spielräume für die weitere Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II zu verbessern und zugleich die finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine personelle Stärkung der Jobcenter zu ermöglichen. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, den Jobcentern auch langfristig auskömmliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, um eine gezielte, langfristige und nachhaltige Förderung der Menschen im Leistungsbezug und in Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie sicherstellen zu können. Sie müssen personell unter anderem so ausgestattet werden, dass sie die Möglichkeit haben, begleitendes Coaching, insbesondere bei § 16i SGB II, selbst durchzuführen. Eine Kürzung der Mittel in der aktuellen Situation könnte insbesondere diejenigen Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden treffen, die besonders unter den Folgen der Pandemie leiden (z. B. Jugendliche, Frauen, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen).
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder betonen, dass die Jobcenter weiterhin vor Ort entscheiden müssen, ob sie stärker in (bestimmte) Maßnahmen oder in eine personelle Verstärkung investieren wollen. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel muss daher uneingeschränkt bestehen bleiben. Bei der Mittelverteilung auf die einzelnen Jobcenter dürfen die zusätzlichen Mittel nicht abhängig davon verteilt werden, in welchem Umfang bisher von bestimmten Maßnahmen Gebrauch gemacht wurde.
6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung außerdem, im SGB III verbindlich zu regeln, dass in den Agenturen für Arbeit konkrete, lokal wirksame Konzepte zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt werden. Es gilt, Übertritte vom Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II zu reduzieren. Für Fälle, in denen Übergänge nicht vermeidbar sind, bedarf es verbesserter Strukturen für das Übergangsmanagement.

7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Möglichkeit, durch Förderungen nach § 16i SGB II eingesparte Ausgabemittel für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Bundesleistungen ALG II und BBKdU) zusätzlich für die Finanzierung weiterer Beschäftigungsverhältnisse nach § 16i SGB II zu nutzen (Passiv-Aktiv-Transfer - PAT). Sie stellen jedoch fest, dass der jährlich mit dem Entwurf des Bundeshaushalts fortzuschreibende Haushaltsvermerk, der die finanzielle Basis für den PAT darstellt, als sichere Planungsgrundlage nicht ausreicht. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten daher die Bundesregierung, für den PAT eine dauerhafte gesetzlich abgesicherte Lösung im SGB II zu schaffen. Zudem regen sie eine regelmäßige Prüfung der PAT-Pauschalen des Bundes an. Weiterhin sollte der PAT analog auch für Förderungen nach § 16e SGB II genutzt werden können.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01./02. Dezember 2021 als Videokonferenz

TOP 7.4

**Missbrauch befristeter Arbeitsverträge beenden und
sachgrundlose Befristungen von Arbeitsverhältnissen
einschränken**

Antragsteller: Bremen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die Zahl der Beschäftigten in befristeten Arbeitsverhältnissen trotz der zuletzt rückläufigen Entwicklung weiterhin hoch ist.
2. Der hohe Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse am deutschen Arbeitsmarkt gibt Anlass zur Besorgnis. Befristungen gehen für Beschäftigte mit unsicheren Lebens- und Berufsperpektiven einher und führen dazu, dass arbeitsrechtliche Schutzstandards nicht greifen. Das unbefristete Arbeitsverhältnis muss wieder zu Regel werden.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales bedauern ausdrücklich, dass es in der 19. Legislaturperiode trotz einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag nicht gelungen ist, das Befristungsrecht zu reformieren.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales sehen es als nicht angemessen an, dass das Teilzeit- und Befristungsgesetz neben den vielfachen Möglichkeiten der Befristung eines Arbeitsvertrages mit sachlichem Grund nach § 14 Abs. 1 außerdem in § 14 Abs. 2 die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten sachgrundlosen Befristung großzügig eröffnet. Stattdessen sollte das Flexibilitätsinteresse des Arbeitgebers einerseits und das Sicherheitsinteresse des Beschäftigten andererseits durch eine Beschränkung der sachgrundlosen Befristung insbesondere hinsichtlich der maximalen

Dauer der Befristung und der Häufigkeit der Verlängerungen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.

5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales sehen einen angemessenen Ausgleich der Interessen gewahrt, wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit mehr als 75 Beschäftigten maximal 2,5 Prozent ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sachgrundlos befristen dürfen und die derzeit zulässige Befristungshöchstdauer eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes von 24 auf 18 Monate verkürzt wird. Weitergehende Möglichkeiten, einen Arbeitsvertrag ohne Sachgrund zu befristen, sollen nur auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern möglich sein.
6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales sind überzeugt, dass die Aneinanderreihung mehrerer befristeter Arbeitsverträge zu begrenzen ist. Befristete Arbeitsverträge sollten allenfalls einmal verlängert werden können. Außerdem sollte ein befristeter Arbeitsvertrag nicht geschlossen werden dürfen, wenn in einem vorhergehenden Zeitraum von fünf Jahren mit der-/denselben Arbeitgeber*in bereits ein Arbeitsverhältnis bestanden hat oder die/der Beschäftigte bereits im Rahmen eines Leiharbeitsverhältnisses für die-/denselben Arbeitgeber*in tätig gewesen ist.
7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales fordern die neue Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfes auf, der die genannten Bedenken aufgreift und Befristungen auf ein sinnvolles Maß zurückführt.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.5

Stärkung der tariflichen Strukturen und der Tarifbindung

Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen mit Sorge fest, dass die Tarifbindung seit vielen Jahren rückläufig ist bzw. auf einem niedrigen Niveau verharrt.
2. Sie sind sich darüber einig, dass es konkreter Maßnahmen zur Stärkung der tariflichen Strukturen und der Tarifbindung bedarf.
3. Sie fordern die Bundesregierung auf, unter Berücksichtigung der Tarifautonomie einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Anreize
 - a) für Beschäftigte für eine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und
 - b) für Arbeitgeber, vermehrt Tarifverträge anzuwenden bzw. sich einer Tarifbindung anzuschließen,setzt. Dabei sollen die Bundesländer frühzeitig in Form einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Bund einbezogen werden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.6

Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes erhöhen

Antragstellung: Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern sowie zum Stand der Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebots in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten (Bundestagsdrucksache 19/11470) zur Kenntnis und stellen, wie die 31. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) mit Beschluss vom 24. Juni 2021 zu TOP 6.1 fest, dass das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) in seiner aktuellen Fassung nicht ausreichend wirksam ist und seinem Ziel, der Be seitigung von Entgeltdiskriminierungen, nicht umfänglich gerecht wird. Sie begrüßen deshalb die geplanten untergesetzlichen Maßnahmen und die stärkere Bekanntmachung der Instrumente des Gesetzes, die in diesem Bericht angekündigt wurden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung gebeten, Nachbesserungen auf der Grundlage des Evaluationsgutachtens zum EntgTranspG sowie des Urteils des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 21. Januar 2021 zur Beweislast vorzunehmen.

Folgende Punkte sind dabei besonders zu berücksichtigen:

1. Einführung von zertifizierten Entgeltprüfverfahren, die für Betriebe mit einer bestimmten Größe verpflichtend sein sollen, wobei die Anzahl der Beschäftigten den europäischen Vorgaben¹ zur Berichtspflicht entsprechen soll.

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen (BR-Drs. 204/21)

2. Ausweitung des individuellen Auskunftsanspruchs auch auf kleinere Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten,
3. Erhöhung des Informationsgehalts bei der Benennung des Vergleichsentgelts,
4. Erweiterung der Berichtspflicht um die Veröffentlichung der Gehaltsstatistiken aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Einführung entsprechender Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung,
5. Erweiterung der Beweislastregelung in § 15 EntgTranspG im Sinne des Urteils des BAG vom 21. Januar 2021 (BAG 8 AZR 488/19),
6. Einführung eines Verbandsklagerechts bei Entgeltdiskriminierung.

Im Hinblick auf die Angemessenheitsvermutung für tarifvertragliche Entgeltregelungen sind gemeinsam mit den Tarifparteien Wege zu finden, um Tätigkeiten in Tarifverträgen diskriminierungsfrei zu bewerten.

Unter Berücksichtigung der Ausführungen zur zukunftsträchtigen Digitalbranche im Gutachten für den Dritten Gleichstellungsbericht vom 26. Januar 2021 sind die Handlungsempfehlungen zur Herstellung der Entgeltgleichheit in B. II. 2.3 und B. III 1.3 zu prüfen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.7

**Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur
Inanspruchnahme und Kostentragung von
Sprachmittlung**

**Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg,
Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-
Anhalt, Schleswig-Holstein**

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen und wertschätzen die Anstrengungen des Bundes, das Sprachförderangebot des BAMF stetig bedarfsgerecht auszubauen und zu verbessern. Bis Menschen mit Flucht- oder Migrationshintergrund über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, um barrierefrei die ihnen zustehenden sozialen und gesundheitlichen Leistungen in Anspruch zu nehmen, ist es – insbesondere im Kontext der Covid-19-Pandemie – erforderlich, eine gesetzliche Grundlage zur Sprachmittlung zu schaffen. Insbesondere fehlt es an klaren Regelungen zur Kostenübernahme der Sprachmittlung.
2. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird gebeten, die gesetzlichen Regelungen im SGB I und SGB X, um eine klare Regelung zum Anspruch, den Fördervoraussetzungen und zur Finanzierung der Sprachmittlung zu ergänzen. Personen, deren Deutschkenntnisse für eine sachgerechte Inanspruchnahme von Sozial- oder Gesundheitsleistungen nicht ausreichen, sollen das Recht haben, bei der Beantragung oder Ausführung dieser Leistungen mithilfe von Sprachmittelnden zu kommunizieren. Die dadurch entstehenden Kosten müssen vom Bund übernommen werden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.8

Lücken im Sprachförderungssystem schließen

Antragstellung: Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Bemühungen auf Bundesebene, das Sprachförderungssystem in Deutschland insbesondere seit 2016 zielgruppengerecht anzupassen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat werden gebeten, die verbliebenen Förderlücken in der Sprachförderung des Bundes zu schließen und Geflüchteten mit möglichem Arbeitsmarktzugang die Teilnahme an Integrationskursen und an Berufssprachkursen unabhängig von einer Bleibeperspektive zu ermöglichen.

Des Weiteren wird der Bund gebeten, die berufsbezogenen Sprachangebote für Auszubildende in der schulischen Berufsbildung zu öffnen und die Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) entsprechend anzupassen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.9

Initiative Digitale Bildung der Bundesregierung

– Nationale Bildungsplattform

Antragstellung: Nordrhein-Westfalen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Initiative des Bundes, digitale Bildungsplattformen und Bildungsangebote zu einer Nationalen Bildungsplattform ("Metaplattform") zu verknüpfen, wobei alle Bildungsbereiche einbezogen werden sollen. Damit soll ein (förderiertes) Vernetzungssystem mit gemeinsamen Regeln, Schnittstellen, Standards und Funktionen entwickelt und aufgebaut werden, das jedem/r Nutzer*in einen zentralen Zugang zu Bildungsangeboten ermöglicht.
2. Der Bund wird aufgefordert, die Länder bei der weiteren Entwicklung (sowohl in der Konzeptions- als auch in der Umsetzungsphase) der Nationalen Bildungsplattform in angemessener Form verlässlich zu beteiligen. Dazu wird die Einrichtung eines Lenkungsausschusses (Steering Committee) vorgeschlagen, in dem Vertreter*innen der Länder bewährte länderspezifische Expertise, Angebote und Lösungen in den Entwicklungsprozess der Nationalen Bildungsplattform einbringen können. Außerdem sollten in diesem Gremium Vertreterinnen und Vertreter des BMBF-Förderprogramms „INVITE – Innovationswettbewerb Digitale Plattform berufliche Weiterbildung“ (2020 bis 2025) sowie des BMAS und der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Entwicklung einer Nationalen Online-Weiterbildungsplattform (NOW!) mitarbeiten, um alle drei Initiativen optimal aufeinander abzustimmen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.10

**Digitalisierung der Arbeitswelt – Abschaffung von
Schriftformerfordernissen**

Antragstellung: Baden-Württemberg

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, zu überprüfen, wo zur Unterstützung der Digitalisierung auf Formerfordernisse, vor allem Schriftformerfordernisse, im Arbeitsrecht verzichtet werden kann.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.11

Stärkung und Flexibilisierung der Förderung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung

Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass mit der Nationalen Weiterbildungsstrategie (NWS) ein langfristig angelegter, übergreifender und partnerschaftlicher Austauschprozess zur Weiterbildungs-politik angelegt werden konnte. Angesichts immer stärker individualisierter Bildungs- und Erwerbsbiografien bedarf es jedoch einer weiteren Flexibilisierung und einer stärkeren Modularisierung von Angeboten zur Aus- und Weiterbildung bzw. Umschulung, um insbesondere Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern sowie gering Qualifizierten den Zugang zu diesen Bildungsangeboten zu erleichtern. Der Bund wird daher gebeten, die Fördermöglichkeiten nach §§ 81 und 82 SGB III (Qualifizierungschancengesetz) an dieses Erfordernis anzupassen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den Bund, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen mit einer Ausbildungsdauer von weniger als zwei Jahren, die zu einem arbeitsmarktverwertbaren Abschluss führen, den abschlussorientierten Aus- und Weiterbildungen von gering qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern i.S. des § 81 Abs. 2 SGB III i.V.m. § 82 SGB III gleichzustellen. Dadurch würde z. B. für die berufsbegleitende Ausbildung zur generalistischen Pflegehelferin/ zum generalistischen Pflegehelfer grundsätzlich eine Förderung der Aus- und Weiterbildungskosten in Höhe von bis zu 100 Prozent ermöglicht.

3. Weiterhin wird der Bund um Prüfung gebeten, in wie weit die vierjährige Ausschlussfrist zur Förderung von Bildungsmaßnahmen nach § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB III insbesondere für einzelne Module bzw. Bildungsmaßnahmen innerhalb einer modularisierten Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme entfallen kann. Damit soll es ermöglicht werden, dass einzelne Module und Ausbildungsabschnitte auch zeitlich versetzt, schrittweise und ggf. mit Unterbrechungen absolviert werden können.
4. Der Bund wird weiterhin gebeten, die erforderliche Mindeststundenzahl für Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung nach § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB III auf 60 Stunden abzusenken, wenn sie Teil eines modularisierten Aus- oder Weiterbildungsganges sind.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern den Bund auf, durch eine Änderung des § 3 Absatz 2 Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zu veranlassen, dass die durchschnittlichen Kostensätze nach § 179 Absatz 2 SGB III jährlich veröffentlicht werden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.12

Feststellung und Nutzbarmachung non-formaler und informell erworbener Berufskompetenzen

Antragstellung: Alle Länder

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

- Die ASMK betont die Bedeutung non-formaler und informell erworbener beruflicher Kompetenzen neben den formalen Berufsqualifikationen.
- Sie ist der Ansicht, dass die Anerkennung non-formaler und informell erworbener Kompetenzen mit einem standardisierten, durch den Bund und die Länder gemeinsam entwickelten Verfahren zu einem anspruchsbegründendem Regelansatz für die anschlussfähige, qualifikationsorientierte Arbeitsmarktintegration von Menschen ohne formale Berufsqualifikationen entwickelt werden muss.
- Sie bittet den Bund, wie bereits mit Beschluss der 13. und 16. IntMK geschehen, diesen Prozess unter Rückgriff auf die Erfahrungen der Länder und Kommunen bei der Erprobung solcher Ansätze einzuleiten und die Federführung zu übernehmen. Erfahrungen der Länder und Kommunen bei der Erprobung solcher Ansätze sind hierbei aufzugreifen. Länderseitig sollten Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Fachministerkonferenzen (insb. ASMK, IntMK, GMK, KMK, WMK) in den Diskussionsprozess einbezogen werden.
- Entsprechend der ermutigenden Erfahrungen mit dem Anerkennungsrecht sollte dieser Prozess in rechtlichen Grundlagen für die Validier- und Zertifizierbarkeit non-formaler und informeller Kompetenzen münden und auch die Frage individueller Beratungs- und Feststellungsansprüche berücksichtigen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.13

**Förderung der Qualifizierungen, die zur Anerkennung
der beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland führen**

**Antragstellung: Berlin, Brandenburg, Bremen, Ham-
burg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland,
Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen**

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, § 176 Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) derart zu ändern, dass die Qualifizierungen, die von den Fachschulen, Hochschulen, Universitäten und Kammern umgesetzt werden und zur Anerkennung der beruflichen Abschlüsse führen, keiner weiteren Zulassung bedürfen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.14

**Teilhabe und Integrationschancen für zugewanderte
Menschen verbessern**

Antragstellung: Berlin, Nordrhein-Westfalen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass ausländische Arbeitskräfte, insbesondere auch freizügigkeitsberechtigte EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, besondere Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft benötigen und fordern die Bundesregierung deshalb auf zu prüfen, welche weiteren Möglichkeiten zur Förderung der Teilhabe und Integration dieser Menschen bestehen.

Sie fordern zudem einen Rechtsanspruch zur Teilnahme an einem Integrationskurs für freizügigkeitsberechtigte EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und eine entsprechende Änderung des § 44 Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.15

Gute Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie

**Antragstellung: Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz,
Thüringen**

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die ASMK hat sich bereits 2016 mit den Folgen der Digitalisierung in Zusammenhang mit „Arbeit 4.0“ auch mit der Plattformökonomie befasst.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales stellen fest, dass sich sowohl an den rechtlichen Rahmenbedingungen wie auch an den Arbeitsbedingungen, insbesondere beim Crowdworking und in der Plattformökonomie, seitdem nicht viel geändert hat.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales fordern die Bundesregierung auf zu prüfen, ob bzw. inwiefern Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Plattformökonomie geboten sind.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.16

Betriebliche Altersversorgung – Anpassung des Haftungsumfangs des Arbeitgebers an die Versicherungsleistung

Antragstellung: Baden-Württemberg

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die betriebliche Altersversorgung ergänzend zur gesetzlichen Rentenversicherung eine wichtige Säule der Altersversorgung darstellt. Sie muss dementsprechend auch durch praktikable, rechtssichere und faire Rahmenbedingungen (Good Governance) gefördert und gestärkt werden.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung zu prüfen, wie die Einstandspflicht der Arbeitgeber in den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds gesetzlich konkretisiert werden kann. Unter Bezugnahme auf den Verpflichtungsumfang des Versorgungsträgers sollte die betriebliche Altersversorgung durch eine faire Risikoverteilung gestärkt werden. Dabei sollen einerseits das Interesse der Arbeitgeber an einer Begrenzung des Haftungsrisikos, anderseits aber auch Möglichkeiten einer Renditesteigerung zu gunsten der Beschäftigten Beachtung finden.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.17

Flexibilisierung der Probebeschäftigtezeiten für Fachkräfte während der Arbeitsplatzsuche (§ 20 Absatz 1 Satz 4 AufenthG)

Antragstellung: Baden-Württemberg, Hamburg

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder schließen sich dem Beschluss zu TOP 7.2 der 16. IntMK vom 29. April 2021 an und stellen fest, dass sich die in § 20 Absatz 1 Satz 4 AufenthG („Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte“) festgelegte Höchstgrenze von zehn Stunden je Woche für Probebeschäftigungen, zu deren Ausübung die erworbene Qualifikation befähigt, in vielen Branchen in der Praxis als Hindernis bei der Arbeitsplatzsuche erwiesen hat.

Sie fordern deshalb die Bundesregierung auf, eine praxistauglichere Regelung herbeizuführen, die statt „bis zu zehn Stunden je Woche“ „bis zu 40 Stunden je vier Wochen“ vorsieht.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.18

**Selbstvornahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
als Dienstleistungsangebot gemeinsamer Einrichtungen**

Antragstellung: Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, allen Jobcentern – auch den gemeinsamen Einrichtungen - den flexiblen und bei kommunalen Jobcentern bewährten Ansatz der Durchführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in Selbstvornahme zugänglich zu machen. Maßnahmen in Selbstvornahme sind ausschließlich aus Mitteln des Eingliederungstitels zu finanzieren (Sach-, Regie-, ggf. anteilige Personalkosten). Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass insbesondere zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie flexible und zügige Unterstützungsleistungen für von Langzeitarbeitslosigkeit besonders betroffenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erforderlich sind. Die bisherigen Erfahrungen aus der kommunalen Landschaft haben gezeigt, dass die Selbstvornahme große Potentiale hat; konkret auch dort, wo es um die Optimierung von Vermittlungsprozessen in Jobcentern geht.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.19

Sichtbarkeit und Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für Eingewanderte steigern

Antragstellung: Berlin, Thüringen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass Eingewanderte überdurchschnittlich stark von den Folgen der COVID-19-Pandemie am Arbeitsmarkt betroffen sind und im überproportionalen Maße dem Risiko der Prekarisierung ausgesetzt sind. Personen, deren Aufenthalt an Erwerbstätigkeit oder Lebensunterhaltssicherung geknüpft ist, sind besonders vulnerabel. Die öffentliche Arbeitsverwaltung spielt gerade jetzt für die Sicherstellung gleichberechtigter Arbeitsmarktchancen und der beruflichen Aufwärtsmobilität eine zentrale Rolle.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern den Bund auf, die Leistungen des SGB II und III (insbesondere Berufsberatung, Aktivierung, Berufsorientierung, Ausbildungsvermittlung, Arbeitsvermittlung, berufliche Eingliederung, Ausbildungsförderung und Weiterbildung) niedrigschwellig und mehrsprachig in Beratungsgesprächen anzubieten.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen die Notwendigkeit, bestehende Maßnahmen der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung durch mehrsprachige Berufsorientierungsangebote und integrierte Vermittlung von Fachsprache zu ergänzen und zu stärken.
4. Zur Verbesserung des Bekanntheitsgrades sowie zur Qualitätssicherung bestehender Maßnahmen empfehlen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales formalisierte, regelmäßige Fachaustausche zwischen Arbeitsagenturen und Migrationsberatungsstellen. Zudem sollte der europäische Austausch im Rahmen des Europäischen

Netzwerks der öffentlichen Arbeitsverwaltungen über bewährte Praktiken zur mehrsprachigen Beratung, zu digitalen und innovativen Lösungen der Arbeitsplatzsicherung und -vermittlung sowie zur Vermeidung der Arbeitsausbeutung verstärkt werden.

5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erachten als dringend notwendig, dass der Einsatz von Dolmetschdiensten in den Jobcentern und den Agenturen für Arbeit intensiviert wird. Für die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Leistungen der Arbeitsförderung für Kundinnen und Kunden ohne ausreichende Deutschkenntnisse sind die bestehenden Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdienssten mehrsprachig bekannt zu machen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.20

Grenzüberschreitender Datenaustausch im Arbeitsschutz

Antragstellung: Nordrhein-Westfalen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Arbeitsschutzbehörden gerade im Bereich der prekären Beschäftigung wichtig wäre. Dazu fehlt allerdings derzeit eine Rechtsgrundlage.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, eine Rechtsgrundlage für einen grenzüberschreitenden Datenaustausch mit den europäischen Nachbarstaaten im Arbeitsschutz zu schaffen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.21

Ländervertretungen in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für die Periode 2022 bis 2024

Antragstellung: Hessen (als LASI-Vorsitzland)

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder benennen zur Vertretung der Länder in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) für den Zeitraum vom 01. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2024

als Mitglied

- Dr. Thomas Hoffmann (*als LASI Vorsitzender*)
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Herr Markus Leßmann
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
- Herr Stefan Pemp
Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

sowie als stellvertretendes Mitglied

- Herrn Dr. Peter Gillich (*als stellvertretender LASI Vorsitzender*)
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
- Frau Dr. Bianca Edholzer
Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
- Frau Anja Petri
Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen die benannten Mitglieder sowie stellvertretenden Mitglieder, die Interessen der Länder in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz wahrzunehmen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.22

Neuausrichtung des Deutschen Arbeitsschutzpreises

Antragsteller: Brandenburg, Hessen (als LASI-Vorsitzland), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (als Vorsitzland der NAK), Sachsen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sprechen sich dafür aus, den Deutschen Arbeitsschutzpreis über das Jahr 2021 hinaus mit einer deutlich veränderten Konzeption, aber weiterhin unter Beteiligung der Länder, als den zentralen Arbeitsschutzpreis in Deutschland fortzusetzen. Die gesteigerte gemeinsame Kostenbeteiligung aller Länder wird dabei auf künftig maximal 100.000 EURO jährlich festgelegt.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.23

Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht

Antragstellung: Hessen (als LASI-Vorsitzland)

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Amtschefinnen und Amtschefs für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Entwicklungen des Bundes zur Umsetzung der Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht, insbesondere zur Machbarkeitsstudie und bitten die Länder zur 100. ASMK über den Sachstand des gemeinsamen Betriebsstättenregisters zu berichten.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember 2021 als Videokonferenz

TOP 7.24

Verbesserung der Kooperationsstrukturen im staatlichen Arbeitsschutz – Ständige Fachstelle der Länder für Arbeitsschutz

Antragsteller: Hessen (als LASI-Vorsitzland)

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen zur Kenntnis, dass die Arbeiten zum Konzept einer ständigen Fachstelle der Länder für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit fachlich abgeschlossen werden konnten.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstreichen erneut die Notwendigkeit, eine ständige Fachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit für die Länder einzurichten und danken dem Land Nordrhein-Westfalen für die Bereitschaft, diese Fachstelle organisatorisch beim Landesinstitut für Arbeitsgestaltung (LIA) anzugliedern.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen in dem vorgelegten Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung die Grundlage, die Fachstelle für die Länder zu etablieren. Sie bitten die Länder, die weiteren Verfahrensschritte, insbesondere die juristischen und haushalterischen Fragestellungen abzuarbeiten mit dem Ziel, zeitnah einen erfolgreichen Abschluss der Vereinbarung herbeizuführen.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den LASI um einen Bericht zum Stand der Umsetzung und der Einrichtung der Fachstelle zur 99. Sitzung.

Protokollerklärung Berlin:

1. Berlin stimmt dem Beschlussvorschlag unter dem Vorbehalt zu, dass sich mindestens dreizehn Länder an der Verwaltungsvereinbarung beteiligen.

Laut Entwurf der Verwaltungsvereinbarung (Anlage 2 zum TOP 7.24) ist eine Mindest-beteiligung von zwölf Ländern notwendig. Analog zu § 5 Absatz 4 der Geschäftsordnung des LASI vom 17.12.2019, wonach LASI-Veröffentlichungen sowie Beschlüsse, die als „abgestimmte Länderposition“ gelten sollen, der Zustimmung von 13 Ländern bedürfen, wird hier der Vorbehalt formuliert, dass mindestens 13 Länder eine Beteiligung an der Verwaltungsvereinbarung gewährleisten. Es sei darauf hingewiesen, dass Beschlüsse zu Gemeinschaftsaufgaben, die mit finanziellen Mehraufwendungen für alle Länder verbunden sind, nach § 5 Absatz 5 der Geschäftsordnung des LASI der Zustimmung aller Länder bedürfen.

2. In Berlin wurden bei den Haushaltsanmeldungen 2022/23 die vorab benannten Kosten der Fachstelle für die beiden Haushaltsjahre nicht anerkannt; eine Teilnahme seitens Berlin kann daher vorbehaltlich einer erfolgreichen Mitteleinstellung in den Haushalt 2024/25 frühestens ab 2024 erfolgen.

Protokollerklärung der Länder Bayern und Schleswig-Holstein:

Bayern und Schleswig-Holstein können zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine finanzielle Beteiligung zusagen.

Die Enthaltung bei der Beschlussfassung stellt jedoch grundsätzlich keine Ablehnung der Länder Bayern und Schleswig-Holstein gegenüber der Fachstelle dar. Aufgrund der haushälterischen Gegebenheiten im Freistaat Bayern und Schleswig-Holstein existiert Corona-bedingt ein Einjahreshaushalt für das Jahr 2022.

Eine künftige Beteiligung steht demnach unter dem Haushaltsvorbehalt. Eine verbindliche Aussage der Länder Bayern und Schleswig-Holstein kann daher, vorbehaltlich einer erfolgreichen Mitteleinstellung für den Doppelhaushalt 2023/24, voraussichtlich frühestens ab 2023 erfolgen.

Insofern wird eine abschließende Berichterstattung bereits zur 99. ASMK im Jahr 2022, insbesondere zu der abgestimmten Verwaltungsvereinbarung, als verfrüh bewertet.

Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg:

Baden-Württemberg sieht die Möglichkeit einer Beteiligung an der Fachstelle zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Entwicklung im Aufgabenportfolio insbesondere in den Bereichen Datenführung und Aus- und Fortbildung erkennen lässt, dass auch die spezifischen Rahmenbedingungen Baden-Württembergs Berücksichtigung finden.

Aufgabenkonzept für die Fachstelle der Länder im Arbeitsschutz beim LIA.nrw

Ziele: Förderung der länderübergreifenden Kooperation und Koordination zentraler Aufgaben und Anliegen sowie Entlastung der Länder

Personalressourcen:

- 1 Leitung: LG 2.2 A 15
- 3 Sachbearbeitungen: 1 x LG 2.2 bis A14 und 2 x LG 2.1 bis A13

Themen	Aufgaben
Unterstützung der Weiterentwicklung eines abgestimmten Aufsichtshandelns	<ul style="list-style-type: none">• Inhaltliche und organisatorischen Unterstützung bei der Entwicklung<ul style="list-style-type: none">– von Konzepten für die Arbeitsschutzbehörden der Länder vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen in der Arbeitswelt– von Standards für eine einheitliche Vollzugspraxis• Organisations- und Koordinationsaufgaben bzgl. NAK für die Länder
Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none">• Erarbeitung einer länderbezogenen und -übergreifenden Berichterstattung in Bezug auf die Anforderungen nach dem Arbeitsschutzgesetz• Zusammenarbeit mit der Bundesfachstelle nach § 23 Abs. 5 Arbeitsschutzgesetz• Unterstützung der Berichterstattung an Bundestag, Bundesrat, EU, ILO und Bearbeitung von Anfragen auf Grundlage der Daten nach Arbeitsschutzgesetz• Entwicklung von Indikatoren zur wirkungsorientierten Steuerung der Aufsichtstätigkeit• Begleitung regelmäßiger Evaluationen (z. B. Scoreboard in Zusammenarbeit mit einer länderübergreifenden PG)
Koordination, Steuerung und Datenmanagement	<ul style="list-style-type: none">• zentrale Koordination und Steuerung der gemeinsamen Datenverarbeitung und des Datenaustauschs zwischen<ul style="list-style-type: none">- den Ländern und den UVT (nach Art. 1 Nr. 2.c) Arbeitsschutzkontrollgesetz ab 2023)- den Ländern und dem BMAS• zentrale Koordination des Betriebsstättenkatasters datenhaltende Stelle der Länder im Rahmen der GDA• zentrale Datenaufbereitung u.a. für die Berichterstattung nach Anforderung des LASI
Länderübergreifende Aus- und Fortbildung	<ul style="list-style-type: none">• Sammeln und informieren eines länderübergreifenden Fortbildungsangebotes der Arbeitsschutzbehörden zu Grundsatzfragen des Arbeitsschutzes, wie z. B. Betriebsbesichtigungen nach Arbeitsschutzkontrollgesetz (§ 18 ArbSchG)• Identifizierung von Harmonisierungsmöglichkeiten im Rahmen einer länderübergreifenden Ausbildung der Arbeitsschutzbehörden im Sinne des SLIC-Berichtes von 2017• Organisation und Durchführung von ca. zwei länderübergreifenden Fortbildungen pro Jahr
Leitung	<ul style="list-style-type: none">• Führungsaufgabe• Arbeitsorganisation• fachlich bezogene Kommunikation z. B. Teilnahme an den LASI-Sitzungen

Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung der Länder zur Regelung des Betriebes einer gemeinsamen ständigen Fachstelle „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“

„Die Länder schließen nachstehende Vereinbarung“:

Präambel

Die Arbeitswelt befindet sich durch die Digitalisierung, den technologischen und demographischen Wandel und auch durch Veränderungen, die durch die green economy initiiert werden in einem tiefgreifenden Veränderungsprozess, der auch den Arbeitsschutz vor besondere Herausforderungen stellt.

Um der Dynamik der Arbeitswelt und den damit verbundenen Herausforderungen für die Arbeitsschutzbehörden der Länder gerecht zu werden, bedarf es u.a. einer Verbesserung der Kooperationsstrukturen mit dem Ziel eines einheitlichen Vollzugs. Neben dem zunehmenden Koordinierungsbedarf ist es auch erforderlich, eine Weiterentwicklung hin zu modernen Aufsichtsstrategien zu verstetigen, eine möglichst einheitliche Weiterentwicklung der IT-Fachanwendung für die Arbeitsschutzbehörden voranzutreiben und den zunehmenden Berichtspflichten als Länder gegenüber dem Bund und sonstigen Institutionen gerecht zu werden. Die Evaluationen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) haben gezeigt, dass die länderübergreifende Abstimmung über die strategische Ausrichtung, die Planung und Durchführung von Arbeitsprogrammen in der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden untereinander aber auch im Verhältnis zu den Unfallversicherungsträgern verbessерungsbedürftig ist.

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat sich intensiv mit der Weiterentwicklung des staatlichen Arbeitsschutzes sowie der Verbesserung der länderübergreifenden Kooperationsstrukturen befasst. Sie hat sich insbesondere dazu bekannt, dass der Stärkung des LASI in seiner koordinierenden Funktion eine hohe strategische Bedeutung zukommt. Dabei nimmt die ASMK explizit Bezug auf den SLIC-Bericht aus dem Jahr 2018 und die dort dokumentierten Reformvorschläge zur Modernisierung des staatlichen Arbeitsschutzes (95.ASMK, TOP 6.28). Vor diesem Hintergrund wird durch Schaffung einer Fachstelle der Länder als dauerhafte Struktur ein Beitrag zur organisatorischen und fachlichen Unterstützung für länderübergreifende Aktivitäten geleistet. Grundlage für eine solche länderübergreifende Fachstelle ist diese Verwaltungsvereinbarung.

§ 1

Gegenstand

Gegenstand dieser Vereinbarung sind der Aufbau und Betrieb einer gemeinsamen Fachstelle zur Stärkung der Kooperation und Koordination der Arbeitsschutzbehörden der Länder im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Die Verantwortung der Länder für den Vollzug des Arbeitsschutzes bleibt unberührt.

§ 2

Einrichtung, Ausstattung und Finanzierung der ständigen Fachstelle

(1) Die gemeinsame Fachstelle wird beim Land Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: Sitzland) eingerichtet und von diesem betrieben. Die Servicestelle wird dem Landesinstitut für Arbeitsgestaltung (LIA) zugeordnet.

(2) Die Fachstelle wird neben einer Leitung (A 15) mit drei weiteren Referenten/innen/Sachbearbeitungen (maximal: 1x A 14, A 13, A 12) besetzt. Sie sind als Beamtenstellen der Laufbahnguppen 2.2 und 2.1 oder vergleichbare Entgeltgruppen gem. TV-L ausgewiesen.

Die Zuordnung der Personalkapazitäten zu den Aufgaben obliegt dem LIA und orientiert sich an den Aufgabenbereichen nach § 3.

(3) Die Länder tragen die Personalkosten der Servicestelle, Sachkostenpauschalen für die Arbeitsplätze entsprechend Tarifstelle der nordrhein-westfälischen Verwaltungskostenordnung in der jeweils gültigen Fassung sowie ggfs. die Kosten für die Soft- und Hardwareausstattung.

Das Sitzland Nordrhein-Westfalen übernimmt den äquivalenten Anteil an den Gesamtkosten proportional des Königsteiner Schlüssel durch eine Sachmitteleinlage (Zurverfügungstellung der Arbeitsplätze einschließlich der erforderlichen Infrastruktur und einer Personalstelle (Verwaltungsstelle maximal TV-L E 6)).

Die sich daraus ergebende aktuelle Aufstellung der Kosten für die Fachstelle – ohne den Anteil von Nordrhein-Westfalen - findet sich in der Anlage.

(4) Das Sitzland stellt den beteiligten Ländern die Kosten gemäß Verteilung nach dem prozentualen auf die teilnehmenden Länder angepassten Verteilschlüssel auf Grundlage des Königsteiner Schlüssel anteilig in Rechnung.

Die Rechnungsstellung erfolgt durch das LIA Nordrhein-Westfalen.

Die erste Rechnungstellung erfolgt zum **XXXXX**

Ab XXXX zahlen die beteiligten Länder jeweils bis zum 30. Juni einen Betrag von 50 % des letztjährigen Rechnungsbetrages der jährlich anfallenden Kosten. Die Schlussrechnung der angefallen Personal und Sachkosten erfolgt jährlich zum 31. Oktober mit Fälligkeit zum 30. November.

§ 3

Aufgaben der ständigen Fachstelle

Das Sitzland wird von den beteiligten Ländern über den LASI beauftragt, insbesondere folgende Aufgaben wahrzunehmen:

1. Entwicklung von Aufsichtskonzepten und Mitwirkung bei Kooperationsbeziehungen
2. Unterstützung der Berichterstattung
3. Koordination und Steuerung der sowie Erarbeitung von Standards für die Datenverarbeitung der Länder
4. Qualifizierung und Fortbildung

§ 4

Fach- und Dienstaufsicht, Zusammenarbeit mit den Ländern

- (1) Die Dienstaufsicht über die Fachstelle obliegt dem LIA NRW. Sie ist personalrechtlich dem/der Präsidenten/in in Form einer Stabsstelle zugeordnet.
- (2) Die Fachaufsicht liegt beim LASI und wird durch den LASI-Vorsitz koordiniert.
- (3) Die Leitung der Fachstelle bzw. deren Vertretung ist Ansprechperson für den LASI.
- (4) Es ist ein jährlicher Arbeitsplan dem LASI in der jeweiligen Herbstsitzung zur Beschlussfassung vorzulegen. Der Arbeitsplan ist nach Prioritäten, Arbeitsschritten und -zielen zu gliedern. Der LASI verabschiedet spätestens bis zum 30. November eines jeden Jahres einen von der Fachstelle vorgeschlagenen Arbeitsplan für die Schwerpunkte der Arbeit der Fachstelle für das jeweils nächste Kalenderjahr.
- (5) Dem LASI ist auf der Basis des Arbeitsplans ein entsprechender jährlicher Haushaltsplan zur Abstimmung und Beschlussfassung für das jeweils nächste Kalenderjahr vorzulegen.

- (6) Die Fachstelle legt dem LASI jährlich zur Herbstsitzung einen Bericht über die geleistete Arbeit, geplanten Aktivitäten sowie Rechenschaft über die Verwendung der gezahlten finanziellen Mittel für das vergangene Jahr vor. Der Bericht bedarf der Zustimmung des LASI.
- (7) Die Beauftragung der Fachstelle zur Bearbeitung von ad hoc-Anfragen oder kurzfristigen Arbeitsaufträgen der in § 3 aufgeführten Aufgabenfelder erfolgt durch den Vorsitz des LASI.

§ 5

Laufzeit und Kündigung

- (1) Die Vereinbarung tritt zum 1. des Folgemonats nach Unterzeichnung durch die beteiligten Länder in Kraft. Für die Unterzeichnung genügt es, wenn jedes beteiligte Land eine Ausfertigung der Vereinbarung, die mit den Ausfertigungen der anderen beteiligten Länder im Wortlaut gleich ist, unterzeichnet und diese dem Sitzland übermittelt. Das Sitzland unterrichtet alle beteiligten Länder, sobald die Vereinbarung von allen beteiligten Ländern unterzeichnet worden ist.
- (2) Die Vereinbarung gilt für unbestimmte Zeit. Sie kann von jedem beteiligten Land durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Sitzland unter gleichzeitiger Benachrichtigung der übrigen beteiligten Länder zum Schluss eines Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden, erstmals zum 31. Dezember **2027**.
- (3) Die Kündigung eines Landes lässt das zwischen den übrigen Ländern bestehende Vertragsverhältnis unberührt. Die Verteilung des Ausgabenanteils des ausscheidenden Landes erfolgt analog § 2 Abs. 4.
- (4) Nehmen nicht alle Länder an der Vereinbarung teil, werden die verbleibenden Kosten proportional zum Königsteiner Schlüssel verteilt. Diese Vereinbarung kommt jedoch nur zustande bzw. bleibt solange in Kraft, solange sich daran mindestens 12 Länder beteiligen.

§ 6

Schlussbestimmungen

- (1) Entscheidungen grundlegender Natur, die z. B. die Ausstattung oder die Erweiterung bzw. Einschränkung des Aufgabenspektrums der Fachstelle betreffen, sind zwischen den beteiligten Ländern abzustimmen. Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen auf die beteiligten Länder sind einstimmig zu treffen. Zu ihrer Wirksamkeit bedürfen sie jeweils einer Änderung bzw. Anpassung dieser Verwaltungsvereinbarung.

- (2) Die Tätigkeit der Fachstelle wird im dritten Jahr nach der Errichtung und danach in regelmäßigen Abständen von drei Jahren durch das Sitzland unter Einbindung der beteiligten Länder evaluiert und das Ergebnis der ASMK vorgelegt.
- (3) Sollten eine oder mehrere Bestimmungen dieser Vereinbarung nicht wirksam sein, wird die Gültigkeit der übrigen Bestimmungen hiervon nicht berührt. In diesem Fall ist eine ungültige Bestimmung so umzudeuten oder zu ergänzen, dass der mit dieser Bestimmung beabsichtigte Zweck erreicht wird. Gleiches gilt für eine ergänzungsbedürftige Vertragslücke.
- (4) Änderungen dieser Vereinbarung erfolgen einstimmig und bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Schriftform. Dies gilt auch für einen eventuellen Verzicht auf das Schriftformerfordernis. Mündliche Nebenabreden gelten als nicht getroffen.
- (5) Gerichtsstand für Streitigkeiten aus dieser Vereinbarung ist Düsseldorf.

Ggf. Schlussformel

Aufstellung der voraussichtlichen Gesamtkosten

Personalkosten			
incl. Zukunftssicherung u. Nebenkosten			
Datenbasis Personaldurchschnittskostensätze des Landes NRW	Gehalt/Lohn Jahreswert Brutto	Versorgungszuschlag bei Beamten (30%) incl. AG-Anteil bei Ang.	
A15	80.770,23 €	24.231,07 €	105.001,30 €
A14	68.457,55 €	20.537,27 €	88.994,82 €
A 13 (LG 2.1)	66.423,93 €	19.927,15 €	88.651,11 €
E12	68.199,16 €	17.576,50 €	85.775,66 €
Summe Personalkosten	abhängig vom Beschäftigungsverhältnis		<u>368.422,89 €</u>

Sachkosten	
Summe Sachkosten	<u>100.000,00 €</u>

Gesamtkosten	
Summe Personalkosten	368.422,89 €
Summe Sachkosten	100.000,00 €
Gesamtkosten	468.422,89 € 470.000 €

	Königsteiner Schlüssel 2018	Beteiligte Länder	% Beteiligte Länder	Betrag
BW	13,0128		0,0000	- €
BY	15,56491	15,5649	23,6188	111.008,48 €
BE	5,13754	5,1375	7,7959	36.640,78 €
BB	3,01802	3,0180	4,5797	21.524,43 €
HB	0,96284	0,9628	1,4611	6.866,95 €
HH	2,5579	2,5579	3,8815	18.242,87 €
HE	7,44344	7,4434	11,2950	53.086,40 €
MV	1,98419	1,9842	3,0109	14.151,18 €
NI	9,40993	9,4099	14,2790	67.111,34 €
NW	21,08676		0,0000	- €
RP	4,82459	4,8246	7,3210	34.408,83 €
SL	1,20197	1,2020	1,8239	8.572,41 €
SN	4,99085	4,9909	7,5733	35.594,60 €
ST	2,75164	2,7516	4,1755	19.624,62 €
SH	3,40526	3,4053	5,1673	24.286,21 €
TH	2,64736	2,6474	4,0172	18.880,89 €
	100	65,9004	100	470.000,00 €

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 1. und 2. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.25

Förderung der individuellen, beruflichen Weiterbildung von Personen mit geringem Einkommen weiterhin sicherstellen

Antragstellung: Nordrhein-Westfalen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass nach Wegfall der Bildungsprämie zum 31.12.2021 eine Förderung der beruflichen Weiterbildung von Personen mit geringem Einkommen analog des bestehenden Programms weiterhin gewährleistet ist.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, ein mögliches Förderprogramm mit den Ländern, insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Überschneidungen mit den ESF-Förderungen der Bundesländer, kurzfristig abzustimmen

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.26

Thema: Rechtliche Regelungen für den Deutschen Qualifizierungsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR)

Antragstellung: Berlin, Bremen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Der Arbeitskreis der Beruflichen Bildung der WMK empfiehlt der ASMK folgenden Beschluss:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen das von Professor Dr. Christian von Coelln vorgelegte Gutachten zur Klärung juristischer Fragen im Kontext der weiteren Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR), das vom BMBF aus dem Jahre 2018 in Auftrag gegeben wurde. Sie betonen die Feststellung des Gutachters, dass es mit der zunehmenden Bedeutung des DQR insbesondere aus grundrechtlicher Perspektive erforderlich werden kann, schon jetzt über verbindliche Regelungen zumindest mit dem Ziel der Missbrauchsverhinderung nachzudenken.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen zur Kenntnis, dass auch die Enquete-Kommission Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt des Deutschen Bundestags in ihrem Abschlussbericht vom 22.06.2021 eine rechtliche Regelung für prüfenswert hält, die jedoch nicht in die Tarifautonomie eingreifen darf. Sie verweisen auf Erfahrungen aus Ländern, die ihren nationalen Qualifikationsrahmen (Österreich, Schweiz) in einem rechtlichen Rahmen verankert haben, wodurch mehr Akzeptanz, Relevanz und Bekanntheit erreicht worden sei und zuordnende Institutionen Legitimation für ihr Handeln erhielten.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen daher ihren Umlaufbeschluss 3/2017, dass für die Weiterent-

wicklung des DQR rechtliche Regelungen notwendig sind. Mit zunehmender Bekanntheit und Nutzung des DQR ist vor allem eine Sanktionierung der missbräuchlichen Verwendung angeblicher DQR-Zuordnungen erforderlich.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, auf der Grundlage der Empfehlungen der o.g. Enquete-Kommission und des o.g. Gutachtens im Dialog mit den Ländern die Schaffung einheitlicher Regelungen zu prüfen und entsprechende Vorschläge vorzulegen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 7.27

Mindestlohn erhöhen

Antragsteller: Bremen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen ihren Anspruch, dass es Menschen, die Vollzeit arbeiten, möglich sein muss, von ihrer Arbeit menschenwürdig zu leben und für die Nacherwerbsphase eine existenzsichernde Rente aufzubauen. Sie stellen mit Sorge fest, dass in Deutschland weiterhin zu viele Beschäftigte kein solches auskömmliches Entgelt erhalten.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales fordern vor diesem Hintergrund die Bundesregierung auf, den gesetzlichen Mindestlohn nach dem Bundesmindestlohngesetz in Höhe von derzeit 9,60 Euro auf 12,00 Euro bereits im Jahr 2022 anzuheben und zu regeln, dass der gesetzliche Mindestlohn nachfolgend jährlich entsprechend der Tariflohnentwicklung weiterentwickelt wird.
3. Der gesetzliche Mindestlohn sollte dem regelmäßig gezahlten Grundentgelt pro Zeitstunde entsprechen. Zulagen und Zuschläge sollten grundsätzlich nicht auf den Mindestlohn anrechenbar sein.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 8.1

Bekenntnis zu den Zielen der Konferenz von Lissabon: Beendigung der Obdachlosigkeit innerhalb der Europäischen Union bis zum Jahr 2030

Antragstellung: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekennen sich zum Ziel der Entschließung des Europarlaments, Obdachlosigkeit innerhalb der Europäischen Union bis zum Jahr 2030 zu beenden. Hierzu beschließen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, sich für eine nationale länderübergreifende Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit einzusetzen, die den Ländern und Kommunen auch die Möglichkeit gibt, regionale Besonderheiten zu berücksichtigen. Als ein wichtiges Instrument zur Beendigung von Obdachlosigkeit wird der Housing First Ansatz betrachtet, der unter anderem in Berlin erfolgreich erprobt wurde und sich auch in anderen Ländern in der Erprobung befindet. Vor einer zu prüfenden Überführung in die Regelfinanzierung sollten zunächst die Rahmenbedingungen geklärt werden, die für eine Umsetzung erforderlich sind.

Bei der Klärung der Rahmenbedingung zur Umsetzung des Ziels, die Obdachlosigkeit zu beenden, sollen die für Wohnungsbau und Stadtentwicklung zuständigen Ministerien der Länder einbezogen werden. Insbesondere in Flächenländern gilt es außerdem, die Zuständigkeiten der Kommunen zu berücksichtigen.

Protokollerklärung des Landes Nordrhein-Westfalen:

Nordrhein-Westfalen unterstützt die grundsätzliche Zielrichtung des Beschlussvorschlags, sich zu den Zielen der Konferenz von Lissabon zu bekennen. Eine nationale länderübergreifende Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit wird ebenfalls begrüßt. Teile der Begründung, wonach Housing First als besonders herausragendes Instrument zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit gesehen wird, werden jedoch nicht geteilt. Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass Housing First nicht der einzige zielführende Ansatz bei der Bekämpfung der Wohnungslosigkeit ist. Housing-First ist eine von vielen methodischen Ansätzen in der Wohnungslosenhilfe, deren Erfolgsaussichten bezogen auf den individuellen Einzelfall zu bewerten sind. Nordrhein-Westfalen setzt mit der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ auf eine enge Kooperation mit der Wohnungswirtschaft. Sogenannte „Kümmerer“ (Teams von Sozialarbeitern und Immobilienfachkräften) arbeiten eng mit der Wohnungswirtschaft zusammen und kümmern sich gleichzeitig um die wohnungslosen und obdachlosen Menschen. Innerhalb von zwei Jahren wurden bereits über 2000 Menschen in Wohnungen vermittelt. Mehr als 1800 Menschen konnten durch aufsuchende Beratung ihre Wohnungen behalten.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 8.2

Europäischer Arbeitsmarkt: Faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger in Gegenwart und Zukunft sichern

Antragstellung: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen

- Grüne Liste -

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen, insbesondere unter dem Eindruck der Corona-Krise und ihrer Folgen fest, dass der Arbeitsmarkt in den Grenzregionen und seine grenzübergreifenden Beschäftigungsverhältnisse als essenzieller Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses einer besonderen Krisenresilienz bedarf.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen insbesondere fest, dass pandemiebedingte Maßnahmen wie Grenzschließungen, Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte, aber auch arbeits- und sozialrechtliche Schutzlücken der Grenzgänger sowie arbeitsspezifische Koordinierungsproblematiken zu Störungen grenzübergreifender Beschäftigungsverhältnisse führten und führen können, was einer anhaltenden Erholung der grenzregionalen Wirtschaft und des grenzregionalen Arbeitsmarktes zuwider läuft.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erkennen nicht, dass die Bundesregierung die besonderen Wirkungen der pandemiebedingten Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt der Grenzregionen im Verlauf der Corona-Krise erkannt, dabei arbeits- und sozialrechtliche Schutzlücken sowie die Wirkung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen im Grenzraum überprüft und rechtliche Lösungen versucht hat.
4. Mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt der Grenzregionen zu stärken und faire Arbeitsbedingungen für Grenzgänger im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu schaffen, sehen die

Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder allerdings seitens der Bundesregierung weiteren Handlungsbedarf:

- a. Im weiteren Verlauf des Corona-Krisenmanagements sollten die besonderen Auswirkungen krisenbedingter Maßnahmen auf die grenzübergreifenden Arbeitsmärkte und die darin bestehenden Beschäftigungsverhältnisse stets in den Blick genommen und eine geeignete Politik der Krisenresilienz entwickelt werden. Dabei könnte eine von der Europäischen Kommission für Anfang 2022 angekündigte Notfallstrategie für den Binnenmarkt, die strukturelle Lösungen auch angesichts künftiger Krisen bieten soll, in einem Bund-Länder Format Erörterung finden.

Ferner sollte die Bundesregierung berücksichtigen,

- b. dass sich eine breite, grenzübergreifende Beschäftigung in zahlreichen Branchen und Tätigkeitsfeldern mit hohem Fachkräftebedarf entwickelt hat, bei denen Grenzgängern aus den jeweiligen Nachbarstaaten eine betriebserhaltende Bedeutung zukommt und deshalb in Zukunft ein „Lockdown“ vermieden werden sollte, insbesondere soweit er zwischen „systemrelevanten“ und „nicht systemrelevanten“ Tätigkeiten und Branchen unterscheidet.
- c. dass infektionsschutzrechtliche Maßnahmen, insbesondere soweit sie Folgen für Tätigkeiten und Arbeitsverhältnisse in der Grenzregion zeitigen (bspw. Beschäftigungsverbot infolge Quarantäne, Impf- und Testregime mit Lohnfortzahlung, Entschädigungs- und Kostenregelungen), für Betriebe und Grenzgänger rechtssicher, bürokratiearm und beschäftigungsfreundlich mit dem Nachbarstaat koordiniert werden.
- d. dass sich durch eine pandemiebedingte Verhinderung der physischen Erfüllung grenzübergreifender Arbeitsverhältnisse die Möglichkeit „virtueller“ Leistungserbringung bieten kann (z.B. Telearbeit, Home-Office), auf die aber das derzeitige Arbeitsrecht auf nationaler sowie europäischer Ebene nicht ausreichend vorbereitet ist und deshalb explizite Regelungen vorgesehen werden sollten.
- e. dass - einerseits - die Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt in den Grenzregionen und ihre sozialen Folgen für Grenzpendler (z.B. Arbeitslosigkeit mit Leistungsansprüchen) den Bedarf an sozialer Koordinierung in besonderem Maße aufgezeigt haben und Anlass dafür sein sollten, in den Reform-Verhandlungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 voranzugehen und diese unter Einbeziehung der Pandemieerfahrungen abzuschließen.

- f. dass - andererseits - hinsichtlich der sozialrechtlichen Koordinierungsvorschriften und ihrer Durchsetzung zugunsten mobiler Arbeit ebenso auf einen Abbau des Spannungsfeldes zwischen arbeits- und sozialpolitischer Sicherheit sowie der Rückführung bürokratischer Hürden (A 1 – Bescheinigungsverfahren) hingewirkt werden sollte, wobei auch die Nutzbarkeit bereits laufender bilateraler Abkommen (z.B. deutsch-französische Grenzregion) für andere Grenzregionen zu prüfen wäre.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, zur nächsten Amtschefkonferenz über die erfolgten Bemühungen zu berichten.
6. Das Vorsitzland der 98. ASMK wird gebeten, diesen Beschluss anderen thematisch betroffenen Fachministerkonferenzen, insbesondere der WMK und der EMK, zu übermitteln.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 8.3

Thema: Wirtschaftsdemokratie stärken

Antragstellung: Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen

Die ASMK hat mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass immer weniger Unternehmen in Deutschland von der Mitbestimmung als zentralem Element der Sozialen Marktwirtschaft profitieren. In Zeiten von fortschreitender Globalisierung, Digitalisierung und sozial-ökologischer Transformation bietet die Mitbestimmung Chancen und Schutz in Zeiten des Wandels.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass die Unternehmensmitbestimmung an die neuen Herausforderungen angepasst werden muss, um die anstehenden Transformationsprozesse in unserer globalisierten Wirtschaft erfolgreich zu bewältigen.
3. Sie sehen die derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen als nicht mehr geeignet an, dieses Ziel in erforderlichem Maße zu erreichen.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Mitbestimmung in Unternehmen in Deutschland deutlich zu verbessern und rechtliche Lücken in den verschiedenen Mitbestimmungsgesetzen, durch die eine Unternehmensmitbestimmung vermieden oder eingefroren werden kann, zu schließen und sich gegenüber der Europäischen Kommission für eine Stärkung der Unternehmensmitbestimmung auf europäischer Ebene einzusetzen.

98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

am 01. und 02. Dezember als Videokonferenz

TOP 9.1

Änderung des Leitfadens der ASMK

Antragstellung: Bremen

Die ASMK hat einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beschließen die Änderung des Leitfadens der ASMK unter „Konferenzen – Vorbereitung und Durchführung“ b) Amtschefkonferenz auf S. 11 im 2. Absatz wie folgt:

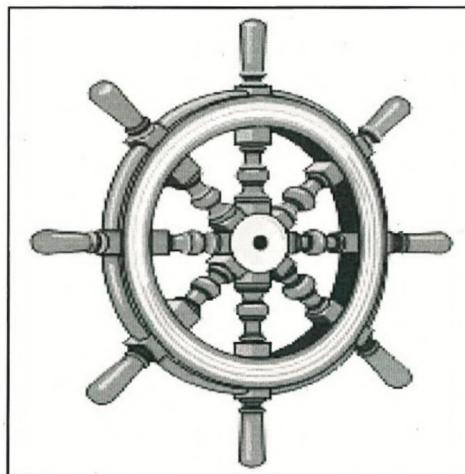
„Die ACK soll drei bis vier Wochen vor der Hauptkonferenz liegen. Für die ACK sind eineinhalb Tage vorzusehen (Beschluss 10.1 der 85. ASMK). Die Auswahl des Tagungsortes für die ACK ist dem Vorsitzland freigestellt (Strukturbeschluss der 83. ASMK).

Die ACK verläuft in der Regel nach dem gleichen Schema wie die ASMK (Hauptkonferenz), aber ohne Pressekonferenz.“

Protokollerklärung des Freistaates Sachsen:

Der Freistaat Sachsen stellt fest, dass insgesamt immer kürzere Fristen der Themenfindung, Abstimmung innerhalb der Länder und Bereitstellung der Beschlussunterlagen mit einer steigenden Quantität der Tagesordnungspunkte einhergehen. Es wird daher angeregt, die Zeitschiene zu verbessern und sich auf inhaltliche Qualität zu konzentrieren.

**Konferenz der Ministerinnen und Minister,
Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder**
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) -



Leitfaden für die Geschäftsführung der ASMK

Stand: Dezember 2021 (98. ASMK)

Inhalt

Vorwort	3
Einleitung	3
Vorsitz und Geschäftsführung	5
Konferenzen - Vorbereitung und Durchführung.....	6
a) ASMK (Haupt- und/oder Sonderkonferenzen).....	6
Beschlussfassung.....	8
Kaminrunde.....	9
b) Amtschefkonferenz.....	10
c) Sonderkonferenz	11
Umsetzung der Beschlüsse	11
Erfolgskontrolle	12
Sonstige Hinweise zur Geschäftsführung	12

Vorwort

Die ASMK hat bewusst auf eine Geschäftsordnung verzichtet, um mit einer möglichst großen Flexibilität agieren zu können. Wesentliche Eckpfeiler zum Verfahren hat die ASMK in Beschlüssen festgelegt. Angesichts immer wieder auftauchender Fragen zu bestimmten Verfahrensweisen hat es sich jedoch als sinnvoll erwiesen, das bisher praktizierte Verfahren, das sich mit der Zeit herausgebildet hat, schriftlich darzulegen. Insofern handelt es sich bei dem Leitfaden um eine Handreichung oder Arbeitshilfe für die ASMK-Mitglieder, vor allem für das jeweilige Vorsitzland. Soweit das Verfahren auf Beschlüssen der ASMK beruht, sind diese im Folgenden angeführt. Im Übrigen gibt der Leitfaden Anhaltspunkte, die jederzeit verändert und/oder neueren Entwicklungen angepasst werden können.

Einleitung

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland erfordert sowohl im Verhältnis zwischen Bund und Ländern wie auch der Länder untereinander eine regelmäßige und umfassende Kommunikation und Zusammenarbeit. Die grundgesetzlichen Verfahren über den Bundesrat, Staatsverträge oder Gemeinschaftsaufgaben können aber nicht alle notwendigen Kooperationen zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern abdecken. So haben sich als zusätzliches Instrument des "kooperativen Föderalismus" schon sehr bald nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 **Fachministerkonferenzen** gebildet.

Fachministerkonferenzen dienen der informellen Zusammenarbeit und der Koordinierung von Länderinteressen und Vorgehensweisen. Im Rahmen der Fachministerkonferenzen können die Länder untereinander Absprachen und auch rechtliche Vereinbarungen treffen. Sie verbinden die föderale Eigenständigkeit und Vielfalt der Länder mit dem Bedürfnis und der Notwendigkeit freiwillig zu möglichst einheitlichen Auffassungen, Regelungen und Verfahren zu gelangen. Zusätzlich dienen sie aber auch als ergänzendes Kommunikations- und Kooperationsforum mit dem Bund. 1949 haben sich die "Arbeitsminister und Senatoren für Arbeit der Länder" zu Ihrer ersten Konferenz in Bonn getroffen. Daraus hat sich im Laufe der Jahre dann die heutige "Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder" - kurz **"Arbeits- und Sozialministerkonferenz"**

(ASMK) - entwickelt. In den Aufbaujahren der Bundesrepublik fanden häufig zwei oder sogar drei ASMK'n pro Jahr statt und wurden fortlaufend gezählt. Seit den 1980er Jahren werden die Konferenzen aber nur noch jährlich gezählt, so dass im Jahr 2011 die 88. ASMK stattfand. Zusätzliche Konferenzen innerhalb eines Jahres werden als "Sonderkonferenz" im Rahmen der laufenden Vorsitzperiode (ohne zusätzliche Nummerierung) behandelt.

Die Themenfelder der ASMK umfassen unter anderem:

Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigung und Beschäftigungsförderung,
Arbeitsrecht,
Arbeitsschutz,
Sozialversicherung,
Soziales Entschädigungsrecht,
Grundsicherung, Sozialhilfe und Wohlfahrtspflege
Politik für behinderte Menschen, Rehabilitation und (Wieder-) Eingliederung,
Politik für ältere Menschen einschließlich Pflege,
Familienpolitik (soweit nicht ausschließlich die Jugend- und
Familienministerkonferenz damit befasst ist),
Migrationspolitik
Europäische Arbeits- und Sozialpolitik.

Mitglieder der ASMK sind die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder. Da die Ressortzuschnitte in den Ländern unterschiedlich sind, sind einige Länder mit zwei bis drei Ressort in der ASMK vertreten. Dennoch hat jedes Mitgliedsland bei der Beschlussfassung nur eine Stimme. Die zuständigen Bundesministerinnen und -minister (derzeit BMAS, BMG, BMFSFJ), der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit und die Vertreterinnen und Vertreter der korrespondierenden Bundesratsausschüsse sind regelmäßige Gäste der ASMK, haben aber kein Stimmrecht.

Weitere Gäste (z. B. EU-Vertreter/innen, Vertreter/innen anderer Fachministerkonferenzen, Sachverständige u. a. m.) können nach Abstimmung innerhalb der ASMK zu den Konferenzen bzw. zu einzelnen Tagesordnungspunkten eingeladen werden.

Vertreterinnen/Vertreter der Europäischen Kommission (Kommissar/in, bei Verhinderung Generaldirektor/in) werden regelmäßig jedes zweite Jahr (in den geraden Kalenderjahren) zur ASMK eingeladen. Im Gegenzug führt üblicherweise in

den Jahren, in denen kein/e Kommissionsvertreter/in zur ASMK eingeladen wird/war, eine ASMK- Delegation (ASMK-Vorsitzende/r und Bayern und Rheinland-Pfalz als alternierende Vorsitzländer der EU-AG) Gespräche mit der/dem zuständigen Kommissarin/Kommissar in Brüssel.

Zur fachlichen und politischen Aufarbeitung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Themen bzw. der Vorbereitung der Konferenzen bedient sich die ASMK mehrerer Gremien. Zu nennen sind insbesondere

- die Amtschefkonferenz (ACK),
- Große und Kleine Länderarbeitsgruppe für europäische Arbeits- und Sozialpolitik (EU-AG),
- der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI),
- Konferenz der obersten Landessozialbehörden (KOLS)
- Länderkonferenz im Bereich der Aufsicht und Umsetzung des SGB II auf Bundesebene (Beschluss 4.2 der 84. ASMK),
- Länderarbeitsgemeinschaft für Integration und Flüchtlingsfragen (ArgeFlü)
(In vielen Ländern sind für Fragen der Migration, Integration und des Asylwesens die Innenressorts oder Integrationsministerien [mit-]beteiligt. Dementsprechend ist die ArgeFlü auch stark mit der Innenminister- bzw. Integrationsministerkonferenz verknüpft.)

Im Einzelfall können Arbeits- oder Berichterstattergruppen zur Aufarbeitung einzelner Themen eingesetzt und beauftragt werden. Mit der Erledigung des Auftrags ist in der Regel auch die Arbeits-/Berichterstattergruppe aufgelöst (Beschluss 9.2 der 75. ASMK).

Vorsitz und Geschäftsführung

Der Vorsitz der ASMK (und der ACK) wechseln (kalender-) jährlich (Beschluss 11.1 der 69. ASMK und 10.1 [Ziff. 3] der 85. ASMK). Die Reihenfolge hatte sich wohl eher zufällig ergeben; ein bestimmtes System ist jedenfalls nicht mehr erkennbar. Zwischenzeitlich wird die gewachsene Reihenfolge immer wieder fortgeschrieben, zuletzt bei der 82. ASMK im Jahr 2005 (TOP 9.2) bis zum Jahr 2025.

Bei Verhinderung der/des Vorsitzenden erfolgt die Vertretung innerhalb des Vorsitzlandes.

Beim Vorsitzland wird eine Geschäftsstelle eingerichtet (Beschluss 11.1 der 69. ASMK). Neben den laufenden allgemeinen (internen) Verwaltungsaufgaben der ASMK fungiert die Geschäftsstelle insbesondere als Ansprechpartner und Koordinierungsstelle für die Mitglieder und Gäste der ASMK, für andere Fachministerkonferenzen, Behörden, sonstige Institutionen, Verbände aber auch für Bürgerinnen und Bürger.

Der Geschäftsstelle obliegt auch die Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen.

Konferenzen - Vorbereitung und Durchführung

a) ASMK (Haupt- und/oder Sonderkonferenzen)

In der Regel findet jährlich eine (zweitägige) Hauptkonferenz statt. Bei Bedarf kann in Abstimmung mit den Mitgliedern eine Sonderkonferenz einberufen werden; auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder ist eine Sonderkonferenz einzuberufen (Beschluss der 88. ASMK, siehe hierzu unter c).

Die Hauptkonferenz findet jeweils im November statt (Strukturbeschluss der 83. ASMK).

Die Tagungen der ASMK (Haupt- und evtl. Sonderkonferenzen) finden an einem Ort nach Wahl des Vorsitzlandes statt. Eine wichtige Rolle bei der Auswahl der Tagungsorte kommt der verkehrstechnischen Anbindung zu.

Die Geschäftsstelle sorgt für geeignete Tagungsräume, die Hotelunterbringung und Bewirtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Kosten für die Übernachtung (inkl. Frühstück) tragen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst; die übrigen Kosten insbesondere Veranstaltungsräume und Bewirtung werden vom Vorsitzland übernommen.

Die Termine der Hauptkonferenz und der ACK werden in der Regel jeweils in der ASMK für das Folgejahr bekannt gegeben.

Etwa einen Monat vor dem Konferenztermin lädt die/der Vorsitzende der ASMK die Mitglieder und Gäste zur Sitzung ein. Wenn möglich sollte schon eine erste (vorläufige) Tagesordnung beigefügt werden.

Die Sitzungsunterlagen (Beschlussvorlagen) mit Tagesordnung und weiteren Informationen zu Ablauf und Tagungsort sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zwei Wochen vor dem Konferenztermin elektronisch zur Verfügung stehen (Beschluss 9.2 der 89. ASMK). Später eingehende Unterlagen und Aktualisierungen werden ebenfalls elektronisch und bei der Konferenz ggf. als Tischvorlagen nachgereicht.

Üblicherweise gilt für die ASMK (Hauptkonferenz) folgender Zeitplan:

1. Konferenztag

ca. 12 ³⁰ Uhr	Mittagsimbiss und Begrüßung
ca. 13 ³⁰ Uhr	getrennte Vorbesprechungen der A- und B-Länder
ca. 16 ⁰⁰ Uhr	erste Plenumsrunde
ca. 17 ³⁰ Uhr	Kamingespräch der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren
ca. 20 ⁰⁰ Uhr	gemeinsames Abendessen (ggf. ergänzt durch ein kleines Unterhaltungsprogramm)

2. Konferenztag

ca. 9 ⁰⁰ Uhr	Fortsetzung des Plenums
ca. 12 ⁰⁰ Uhr	Ende der Konferenz
ca. 12 ¹⁵ Uhr	Pressekonferenz

Beschlussvorschläge und Anmeldungen zur Tagesordnung sowie für das Kamingespräch werden von den Mitgliedern eingebracht. Die Arbeitsgremien der ASMK Rönnen durch deren jeweiliges Vorsitzland eigene Beschlussvorschläge über die ACK einbringen.

Die Beschlussvorschläge sollen in einem zweiten Abschnitt begründet sein.

Um eine zielführende Vorbereitung und Koordinierung der Inhalte und Aufbereitung der Sitzungsunterlagen zu ermöglichen, sollten Beschlussvorschläge möglichst zwanzig Tage vor der ACK der Geschäftsstelle vorliegen. Aus besonderem aktuellem Anlass können Beschlussvorschläge nach der ACK nur mit Anschreiben des ASMK-Mitglieds unter Darlegung der Dringlichkeit eingebracht werden (Beschluss 10.1 der 85. ASMK). Im Interesse aller Beteiligten sollte dies auf kurzfristig in die Diskussion geratene Themen von herausragender politischer Bedeutung beschränkt werden.

Themen, die sich bereits im parlamentarischen Verfahren befinden (Bundestag, Bundesrat), sind einer inhaltlichen Beschlussfassung der ASMK entzogen. Inhaltliche Entscheidungen sind in diesen Fällen den Verfassungsorganen vorbehalten. Eine Diskussion der Themen ist möglich.

Außerhalb der Konferenzen können eilbedürftige Entscheidungen der ASMK im schriftlichen Umlaufverfahren zur Abstimmung gestellt werden.

Die Tagesordnung der ASMK gliedert sich üblicherweise in folgende Punkte/Blöcke:

1. Genehmigung der Tagesordnung
2. Genehmigung des Protokolls der voran gegangenen ASMK
3. Grüne Liste
4. Berichte des BMFSFJ, BMG
5. Beschlussvorschläge zu Sozialrecht, Sozialversicherung, Rehabilitation und Integration behinderter Menschen, soziales Entschädigungsrecht
6. Bericht des BMAS und der Bundesagentur für Arbeit
7. Beschlussvorschläge zu Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz
8. Verschiedenes

Von der Reihenfolge kann auf Wunsch der Konferenzteilnehmer oder aus gegebenem Anlass abgewichen werden.

Beschlussfassung

Bei der Beschlussfassung wird Einstimmigkeit angestrebt, aber nicht zum Prinzip erhoben. Ist diese nicht zu erreichen, ist die absolute Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder erforderlich (Beschluss 10.1 der 85. ASMK)).

Mehrheitsbeschlüsse sind als solche kenntlich zu machen.

Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und ihrer Einrichtungen sowie über die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen können nur für die zustimmenden/unterstützenden Mitgliedsländer Wirkung entfalten.

Der Empfehlung der MPK 2004 für eine 13-Stimmen-Mehrheit (Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin als MPK-Vorsitzender vom 23. Dezember 2004 und Beschluss TOP 2b der MPK vom 15./16. Dezember 2004) hat sich die ASMK bewusst nicht angeschlossen.

Die Ergebnisse der Konferenzen werden protokolliert.

Als erste Ergebnisinformation erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Abschluss der Konferenz üblicherweise die Beschlüsse als sog. "Grünfassung" (Beschluss mit Abstimmungsergebnis mit Länderangabe waren bei der Abstimmung nicht alle Länder vertreten, sollte dies vermerkt werden [„Bei Abwesenheit von“]).

Die Niederschrift der ASMK besteht aus den Beschlüssen (ohne Begründung), den erforderlichen Anlagen und einer Teilnehmerliste. Eine weitergehende Protokollierung erfolgt in der Regel nicht. Es sind eine "interne" und eine für die Öffentlichkeit bestimmte Niederschrift zu erstellen.

Die "interne" Niederschrift für die Mitglieder und Gäste enthält das Abstimmungsergebnis (mit Angabe der Länder) und die Beschlussvorschläge, die nicht die erforderliche Mehrheit erhielten, ebenfalls mit dem Abstimmungsergebnis.

Die für die Öffentlichkeit bestimmte Niederschrift enthält nur die gefassten Beschlüsse und statt Abstimmungsergebnissen nur den Hinweis, ob es sich um einen Mehrheitsbeschluss handelt (z. B.: "Die ASMK hat einstimmig/mehrheitlich beschlossen:").

Ergänzende Erläuterungen einzelner Mitglieder zu den Beschlüssen sind auf Wunsch als "Protokollerklärung" in die Niederschrift aufzunehmen.

In der Regel wird die Niederschrift durch Bekanntgabe in der Presse, Weitergabe an die Ministerpräsidentenkonferenz und die anderen Fachministerkonferenzen sowie Einstellung im Internet veröffentlicht.

Kaminrunde

Am Spätnachmittag des ersten Sitzungstages findet die "Kaminrunde" statt, an der nur die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren oder die sie vertretenden Staatssekretärinnen/Staatssekretäre bzw. Amtschefinnen/Amtschefs teilnehmen.

Eine Protokollierung der Kaminrunde erfolgt nicht (Umlaufbeschluss der 75. ASMK).

Entscheidungen in der Kaminrunde, die in einen Beschluss münden sollen, werden im darauf folgenden zweiten Teil des Plenums abgestimmt und in die Beschlussniederschrift aufgenommen.

Dem Vorsitzland bleibt es überlassen, ein ergänzendes Rahmenprogramm für die Konferenzteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie die Fahrerinnen und Fahrer anzubieten.

b.) Amtschefkonferenz

Seit der 83. ASMK 2006 werden die Inhalte der Hauptkonferenz (und bei Bedarf auch evtl. Sonderkonferenzen) durch die Amtschefkonferenz (ACK) vorbereitet (bis dahin wurde die Hauptkonferenz durch die ASMK-Referenten bzw. -Beauftragten vorbereitet). Die ACK soll insbesondere die Beschlussvorschläge/-texte abstimmen und der Hauptkonferenz als Sammelbeschlussvorschlag (Grüne Liste) vorlegen sowie Schwerpunktthemen für die Hauptkonferenz vorschlagen. (Strukturbeschluss der 83. ASMK)

Beschlussvorschläge, die die ACK ohne Gegenstimme(n) den Ministerinnen und Ministern, Senatorinnen und Senatoren zur Beschlussfassung empfiehlt, sollen in die "Grüne Liste" aufgenommen (Sammelbeschlussvorschlag) und in der ASMK pauschal ohne weitere Diskussionen en bloc abgestimmt werden. Die ASMK ist nicht an die "Grüne Liste" gebunden. Auf Antrag eines Landes ist ein Beschlussvorschlag von der "Grünen Liste" zu nehmen und einzeln zu behandeln.

Die ACK kann Beschlussvorschläge, die keiner Befassung der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren bedürfen, eigenständig entscheiden. Noch nicht entscheidungsreife Beschlussvorschläge kann sie zur weiteren Aufbereitung des Themas in die bestehenden Gremien der ASMK (zurück) verweisen oder eine Arbeits-/Berichterstattergruppe mit der weiteren Vorbereitung eines Beschlussvorschlags beauftragen.

Soweit im Folgenden keine abweichenden Verfahren beschrieben werden, gelten die für die ASMK oben dargestellten Regeln auch für die ACK.

Die ACK soll drei bis vier Wochen vor der Hauptkonferenz liegen. Für die ACK sind eineinhalb Tage vorzusehen (Beschluss 10.1 der 85. ASMK). Die Auswahl des Tagungsortes für die ACK ist dem Vorsitzland freigestellt (Strukturbeschluss der 83. ASMK).

Die ACK verläuft in der Regel nach dem gleichen Schema wie die ASMK (Hauptkonferenz), aber ohne Pressekonferenz.

Die Niederschrift über die ACK besteht aus den Beschlüssen (mit Begründung und Abstimmungsergebnis), den erforderlichen Anlagen und einer Teilnehmerliste.

Die ACK-Niederschrift wird nicht veröffentlicht und auch nicht den anderen Fachministerkonferenzen bekannt gegeben.

c.) Sonderkonferenz

Die 88. ASMK hat mit Mehrheit unter TOP 9.1 beschlossen:

„Auf Antrag von mindestens neun Mitgliedern ist eine außerordentliche Sitzung der ASMK, sog. Sondersitzung, einzuberufen. Die anlassbezogenen Sitzungen können auch als Telefon- oder Videokonferenzen stattfinden. Bei außerordentlichen Sitzungen soll eine Einladungsfrist von in der Regel drei Wochen eingehalten werden. Auch für die Sondersitzungen gelten die allgemein gültigen Verfahrensregeln der ASMK.“

Umsetzung der Beschlüsse

Die von der ASMK gefassten Beschlüsse werden zusätzlich zum Versand der Niederschrift an die Mitglieder und andere Fachministerkonferenzen sowie der Veröffentlichung der Ergebnisse von der/dem Vorsitzenden den im Beschluss genannten Adressaten zur Kenntnis und ggf. weiteren Veranlassung übersandt.

Dies gilt auch für Beschlüsse der ACK, soweit die ACK eigenständig und abschließend entschieden hat.

Die übrigen Beschlüsse der ACK (Beschlussempfehlungen) werden Gegenstand der ASMK und mit den Sitzungsunterlagen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der ASMK möglichst zwei Wochen vor der Konferenz im Sitzungsordner und elektronisch übersandt.

Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle voran gegangener ASMK-Beschlüsse wird auf schriftlichem Wege bis Ende August eines jeden Jahres vorgenommen. Eine Beratung erfolgt nur noch ausnahmsweise zu einzelnen Erfolgskontrollen auf Antrag.

Eine neuerliche Behandlung früherer Beschlüsse erfolgt darüber hinaus nicht mehr, es sei denn ein Mitglied bringt einen Beschlussvorschlag erneut ein.
("Bremerhavener Beschluss" der 66., Beschluss 11.1 der 69., Umlaufbeschluss der 75., Strukturbeschluss der 83. und Beschluss 10.1 der 85. ASMK).

Sonstige Hinweise zur Geschäftsführung

Das Vorsitzland stellt auf seiner Web-Site eine Information über die ASMK zur Verfügung. Sie enthält neben allgemeinen Erläuterungen zur ASMK insbesondere die Kontaktdaten der Geschäftsstelle, die ASMK-Mitglieder, die Sitzungstermine, die Beschlüsse der voran gegangenen ASMK'n sowie die aktuellen Beschlüsse der laufenden ASMK.

Außerdem ist der Bundesrat zu unterrichten, damit die auf der dortigen Web-Site angebotenen Informationen zu Vorsitz und Geschäftsführung aktualisiert werden.

Soweit nicht auf Grund der Bedeutung der Angelegenheit oder der Adressaten eine schriftliche Kommunikation auf Papier angezeigt ist, erfolgt die Kommunikation insbesondere zwischen den Mitgliedern und regelmäßigen Gästen der ASMK bzw. deren Ansprechpartnern in der Regel auf elektronischem Wege per E-Mail. Gleichermaßen gilt für den Verkehr mit den anderen Fachministerkonferenzen.

Die Geschäftsstelle informiert regelmäßig die ASMK-Ansprechpartnerinnen und -partner über alle wesentlichen Vorgänge. Insbesondere leitet sie (auf elektronischem Wege) die Niederschriften der anderen Fachministerkonferenzen und

sonstigen Schriftwechsel an alle Ansprechpartnerinnen und -partner weiter.

Im Gegenzug übersendet die Geschäftsstelle auch die Ergebnisniederschriften der ASMK an die MPK und alle anderen Fachministerkonferenzen.

Bei regelmäßiger Information über alle wesentlichen Vorgänge ergibt sich auch beim Wechsel des Vorsitzes und der Geschäftsführung keine Notwendigkeit für die Weitergabe großer Aktenbestände. In den letzten Jahren wurde aber vorsorglich der neuen Geschäftsstelle eine CD mit allen wichtigen Vorgängen aus dem laufenden Vorsitzjahr übergeben.